

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen
der eingeladenen Sachverständigen, Verbände und Institutionen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung am
19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des
Finanzplanungsrates (Drs. 17/983) zugeleitet wurden

- Landessozialgericht Sachsen-Anhalt
Klaus Lauterbach
- Sozialgericht Potsdam
Johannes Graf von Pfeil
- Paritätischer Gesamtverband
Werner Hesse
- Bundesagentur für Arbeit
Heinrich Alt
- Leibniz Universität Hannover
Prof. Dr. Stefan Homburg
- Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
PD Dr. Jan Schnellenbach
- Zentralverband des Deutschen Handwerks
Dr. Alexander Barthel
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
Staatssekretär Dr. Wolfgang Voß
- Bundesrechnungshof
Prof. Dr. Dieter Engels

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2010 zum Gesetzesentwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates - Themenkomplex: Einfügung einer Härtefallregelung in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass die Regelung(en) zur Höhe der Regelleistung im SGB II verfassungswidrig ist (sind). Die Vorschriften sind bis zu einer spätestens bis zum 31. Dezember 2010 zu treffenden Neuregelung weiter anwendbar. Bei der Neuregelung hat der Gesetzgeber zudem „einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs“ vorzusehen. Dieser Anspruch kann für die Zeit ab Verkündung des Urteils bis zur Neuregelung „unmittelbar“ aus dem Grundgesetz geltend gemacht werden.

Es ist dabei nicht zwingend erforderlich, dass die beiden zu regelnden Komplexe Gegenstand einer zeitgleichen Neuregelung sind. Bei der Neufestsetzung der Regelleistung hat der Gesetzgeber methodische Vorgaben zu beachten, die im Urteil des BVerfG benannt werden. Dies legt insoweit zeitintensive Vorarbeiten nahe. Es besteht zudem kein notwendiger inhaltlicher Zusammenhang zwischen beiden Regelungen. Dies gilt auch für den Fall, dass später die Höhe der Regelleistung insgesamt, nur für Kinder oder nur bezüglich des darin enthaltenen Ansparanteils für einmalige Bedarfe angehoben werden sollte.

Die gesetzlichen Regelungen müssen in ihrer Gesamtheit sicherstellen, dass der eingeräumte Anspruch „stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.“ Dies umfasst sowohl die Gewährleistung der physischen Existenz des Menschen (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit) als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Bei schulpflichtigen Kindern gehören auch die notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung bzw. Bewältigung schulischer Pflichten zu ihrem existentiellen Bedarf. Eine Härtefallregelung im SGB II ist (nur) insoweit erforderlich, wie die vorhandenen Regelungen nicht zur Absicherung des verfassungsrechtlich gebotenen Leistungsniveaus ausreichen. Es steht dem Gesetzgeber natürlich frei, eine Regelung zu schaffen, die es zulässt, darüber hinaus zu gehen.

Die Regelleistung soll nach ihrer Konzeption nur den typischerweise anfallenden durchschnittlichen (regelmäßig wiederkehrenden und auch einmaligen) Bedarf decken. Daneben erfasst § 21 SGB II bestimmte abschließend aufgezählte Bedarfe, die nicht durch die Regelleistung abgedeckt sind. In Sonderfällen kann jedoch ein hiervon nicht erfasster „individueller besonderer Bedarf“ auftreten. Dabei kann es sich sowohl um einen Bedarf handeln, der seiner Art nach überhaupt nicht von der Regelleistung mit umfasst wird, als auch um einen zwar grund-

sätzlich von der Regelleistung umfassten Bedarf, der aber im individuellen Fall im atypischen (höheren) Umfang auftritt. Durch die Gewährung eines Darlehens nach § 23 Abs. 1 SGB II können nur einmalige oder kurzfristige „Spitzen“ eines besonderen Bedarfs ausgeglichen werden. Bei einem längerfristigen, absehbar wiederkehrenden (= laufenden) Bedarf ist dies nicht möglich. Dabei wird es je nach den Umständen des Einzelfalls ausreichen, dass ein laufender Bedarf in diesem Sinne vorhersehbar in absehbarer Zeit (hier könnte auf den Regelbewilligungszeitraum von sechs Monaten abgestellt werden) mehr als einmal anfällt.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen zu berücksichtigen ist nur ein unabweisbarer Bedarf. Ein solcher liegt nur vor, wenn ohne die Bedarfsdeckung die Gewährleistung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums gefährdet ist. Der Bedarf muss unaufschiebbar sein und auch erheblich über einen durchschnittlichen Bedarf hinausgehen, so dass die zur Deckung erforderlichen Aufwendungen nicht nur geringfügig sind. Ansonsten ist davon auszugehen, dass die Gesamtsumme der dem Hilfebedürftigen gewährten Leistungen unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten noch ausreicht, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten. Das BVerfG hat betont, dass der zusätzliche Anspruch „angesichts seiner engen und strikten Tatbestandsvoraussetzungen nur in seltenen Fällen entstehen (dürfte)“. Der Anspruch ist dann aber – anders als die „Öffnungsklausel“ im § 23 Abs. 1 SGB XII – so auszugestalten, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Leistung besteht, der nicht im Ermessen des Leistungsträgers steht. Ein Ermessen könnte nur insofern eingeräumt werden, wie dem Leistungsträger die Möglichkeit eröffnet wird, Leistungen über den verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Umfang hinaus zu gewähren bzw. bei der Bestimmung, wie der Bedarf gedeckt wird (durch Geld- oder Sachleistungen).

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf getroffene Regelung ist nach meiner Einschätzung grundsätzlich geeignet, den Neuregelungsauftrag verfassungskonform umzusetzen. Allerdings meine ich, dass der Definitionsversuch in Satz 2 des im Entwurf enthaltenen neuen § 21 Abs. 6 SGB II modifiziert werden könnte. Ratsam erscheint eine Definition zum Begriff des besonderen Bedarfs. Es muss deutlich werden, dass keine Bedarfe erfasst werden, die typischerweise bei Hilfebedürftigen zu erwarten sind, wie etwa die Praxisgebühr oder Kosten für Schulmaterial im allgemein üblichen Umfang. Auch der Umstand, dass Kinder in weit häufigerem Umfang als Erwachsene aufgrund ihres Heranwachsens neue Kleidung benötigen, begründet keinen atypischen Bedarf. Diese für Kinder gerade typische Besonderheit ist bei der Bemessung der Regelleistung zu berücksichtigen. Sofern bei den Regelsätzen für Kindern ein eiliger Handlungsbedarf über den jetzigen § 24a SGB II (zusätzliche Leistungen für die Schule) hinaus, gegebenenfalls auch in der Form einer Übergangsregelung vor der endgültigen Neuregelung der Regelsätze, gesehen wird, sollte eine Regelung aus systematischen Gründen außerhalb der Härtefallregelung erfolgen.

Dass eine Leistungsgewährung nur in Betracht kommt, wenn der Bedarf nicht anderweitig durch die Zuwendungen Dritter gedeckt ist bzw. wenn kein Anspruch auf anderweitige Leistungen besteht, folgt schon aus der Subsidiarität der Grundsicherungsleistungen und ist kein Merkmal der Unabweisbarkeit. Ein Verweis auf Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen dürfte, wenn ihnen ansonsten nur die Regelleistung zur Bedarfdeckung zur Verfügung steht, keine praktische Relevanz haben.

Deshalb könnte etwa definiert werden: „Ein besonderer Bedarf liegt vor, wenn ein solcher ansonsten typischerweise nicht oder nicht in diesem Umfang im Rahmen der allgemeinen Lebensführung auftritt. Dies ist insbesondere nicht der Fall, wenn ein Bedarf regelmäßig in diesem oder ähnlichen Umfang bei Menschen in einer bestimmten Lebensaltersphase allgemein zu erwarten ist. Unabweisbar ist ein Bedarf, wenn er seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht und die Bedarfdeckung im Einzelfall unaufschiebbar erforderlich ist, um eine Gefährdung des menschenwürdigen Existenzminimums auszuschließen“. Damit könnte nach meiner Einschätzung der Ausnahmecharakter der Regelung deutlicher werden. Um dem Ausnahmecharakter der Härtefallregelung gerecht zu werden, halte ich auch, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, eine Einfügung im bestehenden § 21 SGB II und nicht im § 20 SGB II für geboten. Die Aufnahme eines „Fallkatalogs“ halte ich nicht für ratsam. Es ist nicht möglich, alle in Betracht kommenden Fälle zu benennen. Wie in der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) am 17. Februar 2010 als Orientierungshilfe für die Verwaltungspraxis erlassenen Geschäftsanweisung könnten allenfalls besondere praxisrelevante Fälle exemplarisch benannt werden. Von einer Normierung ausdrücklich nicht erfasster Fälle rate ich ab.

Auf Grund der engen tatbestandlichen Voraussetzungen für den Anspruch im Rahmen der Härtefallregelung ist nicht zu befürchten, dass durch „Richterrecht“ in größerem Umfang weitere Fallgruppen herausgearbeitet werden. Als bekannte Fallgruppen sind insbesondere zu nennen: Der Bedarf für eine Haushaltshilfe für behinderte Leistungsempfänger und der Bedarf für angemessene Mittel im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Umgangsrechts von Hilfebedürftigen mit ihren von ihnen getrennt lebenden Kindern. Zu erwarten ist, dass in der Zukunft Fallkonstellationen auftreten werden, in denen durch die Gerichte abzuklären sein wird, ob sie unter die Härtefallregelung fallen. In der Praxis deutet sich dies für die Aufwendungen für aufgrund besonderer Krankheiten verordnete, nicht von der Krankenversicherung übernommene Medikamente und Hautpflegemittel und für die Aufwendungen für einen den Schulerfolg sichernden Nachhilfeunterricht an.

Johannes Graf v. Pfeil
Direktor des Sozialgerichts
Sozialgericht Potsdam

14467 Potsdam,
Rubensstraße 8
Tel.: (0331) 27 188 100
Fax.: (0331) 27 188 444
johannes.pfeil@sgp.brandenburg.de

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Potsdam, den 14. April 2010

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanrates
Bundesdrucksache 17/ 983
Öffentliche Anhörung vom 19. April 2010
Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Merkel,
sehr geehrte Damen,
sehr geehrte Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung, an der öffentlichen Anhörung am 19. April 2010 als Sachverständiger teilnehmen zu können. Ich sage hiermit meine Teilnahme zu und nehme zu dem Gesetzentwurf, soweit er die Änderung des Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches betrifft, wie folgt Stellung:

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der CDU/CSU und FDP Fraktionen vom 24. März 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (17/983) greift eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auf und will diese einfachgesetzlich umsetzen. Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 09. Februar 2010 nicht nur entschieden, dass die Vorschriften des Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II), die die Regelleistung für Erwachsene und Kinder betreffen, nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG erfüllen, sondern hat auch für besondere Härtefälle eine verfassungswidrige Regelungslücke in den Vorschriften des §§ 20 ff. SGB II erkannt. Es hat dem Gesetzgeber daher aufgegeben, bei der bis zum 31. Dezember 2010 vorzunehmenden Neuregelung der Regelsätze auch einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs für die nach § 7 SGB II Leistungsberechtigten vorzusehen, der bisher nicht von den

Leistungen nach §§ 20 ff. SGB II erfasst wird, zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zwingend zu decken sei. Bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgericht zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Lücke angeordnet, dass dieser Anspruch nach Maßgabe der Urteilsgründe unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zu Lasten des Bundes geltend gemacht werden kann. Diese Regelung des BVerfG bindet gegenwärtig die Verwaltung und die Gerichte unmittelbar.

Der Entwurf der CDU/FDP löst die Regelungsanordnung des BVerfG ab in dem er die Einfügung eines § 21 Abs. 6 vorsieht, der in Satz 1 die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts tatbestandlich aufgreift und in Satz 2 des Entwurfs das Tatbestandsmerkmal „unabweislich“ legal definiert. Dieser Teil des Änderungsantrages vom 24. März 2010 wird Gegenstand der Stellungnahme sein. Die darüber hinausgehenden Änderungsvorschläge sind als Folgen der Einfügung eines § 21 Abs. 6 in das SGB II folgerichtig. Allerdings sollte zusätzlich auch die Streichung des § 23 Abs. 1 Satz 3 SGB II ins Auge gefasst werden, der eine ähnliche Regelung enthält wie der zur Streichung vorgesehene § 3 Abs. 3 Satz 2 SGB II.

Der Entwurf zu § 21 Abs. 6 überzeugt weder rechtssystematisch noch inhaltlich. Vor allem ist eine solche eng geführte Regelung gegenwärtig nicht erforderlich.

Zunächst überrascht die Eile, mit der dieser Entwurf eingebracht wird. Zwar muss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungsrechtlich gebotene Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 -, Rn 133, zitiert nach juris) durch einen ein subjektiv-öffentliches Recht vermittelnden gesetzlichen Anspruch gewährleistet werden (BVerfG a.a.O., Rn. 136), jedoch räumt es dem Gesetzgeber zur Regelung der Härtefälle eine Frist bis zum 31. Dezember 2010 ein und ordnet solange aus Härtefällen abzuleitende Ansprüche unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG an, so dass ein Gesetzgebungszwang zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden kann. Sinnvoller erschien es, zunächst die sich anschließende Diskussion über die Neuregelung der Regelsätze abzuwarten, um den Umfang einer notwendigen Härtefallregelung besser abschätzen zu können. Der Entwurf bringt hingegen keine neuen Erkenntnisse oder Vorteile in der Rechtsanwendung gegenüber der Entscheidung des BVerfG: Tatbestandlich wiederholt er nur dasjenige, was das Bundesverfassungsgericht als Minimum gefordert hat.

Auch die vorgeschlagene Definition der Unabweislichkeit ist eher unbefriedigend, weil sie eine systematisch saubere Verbundlösung mit dem Regelungssystem des SGB XII vermissen lässt. Bei der Unabweisbarkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der als Tatbestandsmerkmal nicht neu ist, sondern bereits in den Regelungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 SGB II wie auch des § 28 Abs. 1 Satz 2 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) verwandt wird. § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII lautet:

Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.

An der Formulierung dieser Regelung wird deutlich, dass die Definition der Unabweislichkeit in § 21 Abs. 6 Entwurf als solche nicht weit tragen kann. Soweit auf fehlende anderweitige Deckungsmöglichkeit Bezug genommen wird, handelt es sich um das Grundprinzip der bedarfsorientierten Leistungsgewährung, während die erhebliche Abweichung der Höhe nach keine maßgebliche Voraussetzung für die Unabweisbarkeit, sondern vielmehr ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal darstellt. sein kann. Der Entwurf verengt den Härtefall somit auf die Fälle, in der der geltend gemachte Bedarf dem Grunde nach im Regelsatz berücksichtigt worden ist, aber der Höhe nach erheblich abweicht. Dies ist zwar nach der Begründung erkennbar nicht gemeint, kommt in der gesetzlichen Formulierung aber nicht zum Ausdruck. Tatsächlich gibt es zwei Arten von Härtefällen, nämlich zum einen, dass ein unabweislicher Bedarf im Regelsatz nicht berücksichtigt wurde, oder zum anderen aber ein berücksichtigter Bedarf, der ausnahmsweise der Höhe nach erheblich vom Durchschnitt abweicht. Unabweisbar ist ein Bedarf dabei immer dann, wenn er unaufschiebbar ist und eine Gefährdungslage für das sozialstaatlich unabdingbar gebotene Leistungsniveau entstände (Münder in: LPK-SGB II, 3. Auflage, § 23 Rn. 9).

Darüber hinaus erscheint auch die Gesetzesbegründung als problematisch, insoweit hier Negativbeispiele angeführt werden. Dies ist deshalb grundsätzlich zu problematisieren, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 09. Februar 2010 dem Gesetzgeber nicht nur aufgegeben hat, zur Konkretisierung des Leistungsanspruchs aus Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen (a.a.O. Rn. 139), vgl. schon BVERGE 66, 214<223>; 68, 143 <153>; 82, 60 <88>; 99, 246 <260>; 112, 268 <280>; 120, 125 <155>), sondern auch das dergestalt gefundene Ergebnis fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln (a.a.O. Rn 140). Zur Begründung führt es aus, dass der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht und der Gesetzgeber daher gehalten ist, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeitnah zu reagieren (Rn. 140). Dem liegt offensichtlich die Vorstellung zu Grunde, dass elementare Bedürfnisse eines Menschen nicht statisch, sondern abhängig sind von dynamischen Bedingungen. Daraus ergibt sich aber, dass Negativbeispiele den Anwendungsbereich einer Norm, dessen maßgebliche Zielrichtung es ist, gesetzgeberisch unvorhersehbare Fallkonstellationen am dynamischen Rand des Regelfalles verfassungskonform mitzuerfassen, in gefährlicher Weise einengen, und daher in einem solchen Fall grundsätzlich kritisch betrachtet werden müssen.

Die in der Gesetzesbegründung genannten Negativbeispiele treffen zudem als solche nicht zu, sondern sind im Gegenteil überwiegend geeignet, einen Härtefall im Sinne des § 21 Abs. 6 Entwurf zu begründen. Das ergibt sich von selbst für die dort aufgeführten Schulmaterialien, weil es sich hier um, im Sinne der o.g. Definition, zweifellos unabweisbare und auch wiederkehrende Bedarfe handelt, die im Regelsatz für Kinder gerade nicht berücksichtigt sind. Hieran vermag auch die Regelung des § 24 a SGB II nichts zu ändern, weil die Anwendung dieser Regelung den Bezug von Leistungen nach dem SGB II voraussetzt, und nicht, wie ein unabweisbarer Bedarf im Rahmen eines Härtefalles, einen solchen begründen kann.

Auch das Beispiel zu Schuhen und Bekleidung in Über- oder Untergrößen ist eher geeignet, einen Härtefall zu begründen. Dies ergibt sich mit Blick auf die Öffnungsklausel des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII. Der Verweis auf diese Norm bietet sich an, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 auf die dortige Formulierung zurückgreift und der danach festgestellte Bedarf analog der durch das Bundesverfassungsgericht geschaffenen Situation, anders als der nach §§ 73 ff SGB XII, nicht im Ermessen des Leistungsträger steht (Beck'scher Onlinekommentar, Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching - Gerhardt, § 28 SGB XII, Rn. 7). Die Gesetzesmaterialien zu § 28 SGB XII stellen aber ausdrücklich beispielhaft auf die Notwendigkeit von Über- oder Untergrößen ab (BT-Drs 15/1514, 59), so dass bei vergleichbarer Ausgangslage ein sachlicher Grund gefunden werden müsste, wenn der im Anwendungsbereich des SGB II zu berücksichtigende Bedarf anders beurteilt werden darf, als im Anwendungsbereich des SGB XII.

Ein solcher Grund ist vor allem auf der Grundlage der Entscheidung des BVerfG nicht erkennbar. Die Entscheidung des BVerfG vom 09.02.2010 unterstreicht das Bedarfsdeckungsprinzip, dass in beiden Leistungssystemen tragend ist. In vielen Fällen ist die Zuweisung in den Anwendungsbereich des SGB II oder des SGB XII eher zufällig, weil sie maßgeblich von der Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abhängig ist. Dies betrifft alle Sozialgeldempfänger im Sinne des § 28 SGB II, also Kinder wie auch nicht erwerbsfähigen Erwachsene, bei denen es um Vermittlung in eine Arbeit nicht gehen kann, die aber ein anderes Leistungsniveau erreichen können, sobald ein erwerbsfähiges Mitglied der Bedarfsgemeinschaft nicht mehr vorhanden ist. Am Rande sei darauf hingewiesen, dass im November 2009 bundesweit 28 % aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erwerbstätig waren (alte Bundesländer 25,65 %, neue Bundesländer 30,12 %).

Vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bietet sich daher die wortgleiche Übernahme des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II an. Hierzu ist insbesondere in den Blick zu nehmen, dass nach der Konzeption des Bundesverfassungsgericht zwar dem Gesetzgeber bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums ein Gestaltungsspielraum zukommt, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs umfasst, dieser Gestaltungsspielraum aber enger ist, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht (a.a.O. Rn. 138). Insoweit ist der Ausschluss von unabweisbaren Bedarfen, die das physische Existenzminimum betreffen, im Ergebnis nicht zu rechtfertigen. Daran wird deutlich, dass eine unterschiedliche Behandlung von Härtefällen bei Leistungsempfängern nach dem SGB II und denen nach dem SGB XII, über die gebunden zu entscheiden ist, verfassungskonform nicht aufrecht gehalten werden kann.

Für den Fall der Über- und Untergrößen bei Bekleidung und Schuhen bedeutet dies, dass der grundsätzliche Ausschluss als Härtefall als Bestandteil des physischen Existenzminimums schon deshalb ungerechtfertigt ist, weil er Leistungsempfängern nach dem SGB XII als solcher zugestanden wird. In diesem Zusammenhang ist darauf zu hinzuweisen, dass in den Positivkatalog in der Gesetzesbegründung der Fall der sog.

Auffangversicherten nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) aufgenommen werden sollte, die von der Regelung des § 26 Abs. 2 SGB II nicht erfasst werden und deren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge daher nicht als allein bedarfsbegründend berücksichtigt werden können. Dies stellt derzeit – noch – eine gesetzliche Regelungslücke dar. Auch für Privatversicherte im Basistarif, die unabhängig von den Versicherungskosten hilfebedürftig sind, entsteht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB II i.V.m. § 12 Abs. 1 c Satz 6 Versicherungsaufsichtsgesetz(VAG) wegen § 12 Abs. 1 c Satz 4 VAG eine als Härtefall zu bewertende Unterdeckung der geschuldeten Versicherungsbeiträge, die einem ausreichenden Kranken- und Pflegeversicherungsschutz gefährden.

Soll die Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II übernommen werde, böte sich hierzu eine Erweiterung des § 20 SGB II um einen Absatz 5 – und nicht des § 21 SGB II um einen neuen Absatz 6– an. Die Öffnungsklausel des § 28 SGB XII erlaubt Korrekturen nach oben wie auch nach unten. Sie modifiziert daher den Anspruch auf Regelleistung an sich und passt daher besser zu den allgemeinen Regeln des § 20 SGB II, wo hingegen § 21 SGB II ausschließlich Mehrbedarfe behandelt.

Zu den Ausführungen zu finanziellen Auswirkungen erübrigt sich eine Stellungnahme. Zum einen ist die Gesetzesbegründung hierzu nicht fundiert, sondern „greift“ erkennbar Werte, ohne deren Grundlage und Anwendungsfälle deutlich zu machen. Zum anderen fehlen hier die Möglichkeit, selbst eine valide Kostenprognose zu liefern.

Abschließend sei erlaubt, das Gesetzgebungsverfahren zu kritisieren, insoweit hier in einem sachfremden Gesetz elementare Änderungen im Sozialgesetzbuch und damit ohne Beteiligung der an sich zuständigen Ausschüsse vorgenommen werden sollen. Dies wird nicht nur der Bedeutung der Rechtsmaterie nicht gerecht, sondern wirkt insbesondere vor dem Hintergrund einer für nicht sachgerecht gehaltenen Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens befremdend.

Zusammenfassend wird in der Sache die Einfügung eines § 21 Abs. 6 SGB II zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erforderlich gehalten, in der Gesetzesbegründung die Nennung von Negativbeispielen allgemein kritisch bewertet und die konkreten Beispiele für falsch gehalten sowie die Übernahme der Regelung in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II für notwendig erachtet.

Mit freundlichen Grüßen
verbleibe ich

Graf v.Pfeil

Stellungnahme zu Artikel 3a eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (Bundestags-Drucksache 17/983)

Durch Änderungsantrag soll ein neuer Artikel 3a in den Gesetzentwurf aufgenommen werden. Er enthält Änderungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II).

Die damit beabsichtigte gesetzliche Klarstellung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Feb. 2010 ist als solche durchaus zu begrüßen in der Sache aber nicht geeignet, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht ausdrücklich auf § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII verwiesen, aber dessen Worte benutzt. Es wäre systematisch korrekt, diese Regelung in das SGB II zu übernehmen.

Andernfalls schafft der Bundestag ein Ungleichbehandlungsproblem, für das er erneut in Karlsruhe Rede und Antwort stehen müssen.

Die Aufhebung des § 3 Abs. 3 Satz 2 SGB II ist folgerichtig.

Richtiger Standort der so genannten „Härtefallregelung“ ist § 20 SGB II und nicht § 21 SGB II.

Es handelt sich nicht um typisierte Mehrbedarfe, wie sie Regelungsgegenstand des § 21 SGB II sind, sondern um atypische Regelleistungen, wie sie früher in § 22 Abs. 1 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und heute in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII vorgesehen sind.

"sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen" ist aus der Regelung zu streichen.

Man kann die Auffassung vertreten, dass ein Hilfeberechtigter auch einmal aus dem Regelsatz etwas finanzieren können muss, was in der Regelsatzberechnung nicht berücksichtigt ist - zB ein kleines Geburtstagsgeschenk für das Patenkind. Immerhin besteht ja die Aussicht auf eine Einladung zu Kaffee und Kuchen bei den Eltern des Patenkindes. Hier geht es aber um dauerhafte Bedarfe, die auch noch "erheblich" vom Durchschnitt abweichen. Dafür gibt es schlechterdings keine Einsparpotentiale. Akzeptabel ist die Berücksichtigung von Substitutionseffekten - zB erspartes Essen zu Haus bei Inanspruchnahme von Schulspeisung (hierzu sogleich).

Folgerichtig ist auch die Begründung (zu Nummer 2, 2. Absatz am Ende) um die "Einsparmöglichkeiten des Hilfeberechtigten" zu bereinigen.

Im letzten Absatz der Begründung sind zu streichen: "Schulmaterialien und Schulverpflegung, Bekleidung bzw. Schuhe in Über- oder Untergröße."

Das bedeutet nicht, dass diese Aufwendungen in jedem Fall zu einer erhöhten Regelleistung führen müssen. Sie dürfen aber auch nicht a priori ausgeschlossen werden. Gerade Bekleidungsüber-/untergrößen können sich über die Gesamtausstattung hinweg ganz erheblich summieren. Natürlich ist nur der Mehraufwand zu berücksichtigen, nicht der volle Preis. Normale Kleidung wird schließlich substituiert.

Schulmaterialien sind nicht immer (im Grunde fast nie) ausreichend durch § 24a SGB II abgedeckt, die Schulverpflegung in der Regel schon gar nicht. Natürlich darf hier das ersparte Essen zu Haus berücksichtigt werden.

Im übrigen können Kataloge in der Begründung allenfalls eine grobe Orientierung darstellen. Was nämlich in den Worten des Bundesverfassungsgerichts ein über den durchschnittlichen monatlichen Bedarf hinausgehender, unabweisbarer besonderer Bedarf ist, hängt ganz entscheidend davon ab, was zum jeweiligen Entscheidungszeitpunkt in der Regelleistung in welchem Umfang und mit welcher preislichen Bewertung berücksichtigt ist.

Die besondere Auffangfunktion der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Regelung verbietet geradezu die Aufstellung eines Kataloges.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass es sich entgegen der Annahme in Frage 6 der Koalitionsfaktionen nicht um eine Ermessensausübung handelt sondern um die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die der vollen gerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Insoweit bleiben Kataloge auch rechtlich wirkungslos.

Berlin, 9. April 2010



Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (17/983) – Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur Einfügung einer Härtefallregelung in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch

Zu Artikel 3a Nr. 1 (§ 3 SGB II)

§ 3 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

Stellungnahme:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9.2.2010 entschieden, dass mit den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts das menschenwürdige Existenzminimum auch in atypischen Bedarfslagen sicherzustellen ist. Die Umsetzung des Urteils verlangt die Festsetzung individueller zusätzlicher Bedarfe bei atypischen Lebenslagen. Leistungen nach dem SGB II decken nach § 3 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz SGB II den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Der Zusatz in Satz 2 hat vor dem Hintergrund der Rechtsprechung keinen Regelungsgehalt mehr, die Streichung ist daher folgerichtig.

Zu Artikel 3a Nr. 2 a (§ 21 SGB II)

a) In Absatz 1 wird die Angabe „2 bis 5“ durch die Angabe „2 bis 6“ ersetzt.

Stellungnahme:

Die Änderung erfolgt aufgrund der Einordnung der Härtefallregelung in § 21 SGB II.

Zu Artikel 3a Nr. 2 b (§ 21 SGB II)

b) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 eingefügt:

„(6) Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten einen Mehrbedarf, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf besteht. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

Stellungnahme:

Mit dieser Regelung wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 umgesetzt. Mit dem neuen § 21 Absatz 6 wird die gesetzliche Grundlage für eine Härtefallregelung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch geschaffen.

Mit der Neuregelung des § 21 Absatz 6 SGB II wird die gesetzliche Härtefallregelung systemgerecht in das bestehende Konzept der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch eingefügt.



Der Pauschalierungsgedanke der §§ 20 und 28 SGB II wird durch die Einordnung der Härtefallregelung als Mehrbedarf in § 21 SGB II beibehalten. Eine abweichende Festsetzung der Regelleistung im Einzelfall ist damit auch zukünftig nicht zulässig. Die Härtefallregelung im SGB II eröffnet - im Unterschied zu der weiter gefassten Öffnungsklausel in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII - nicht den Weg für eine Reduktion der Leistungen im Falle der Deckung einzelner Bedarfe aus anderen Mitteln. Dies entspricht den Vorgaben des BVerfG. Mit der wortwörtlichen Übernahme der Tatbestandsvoraussetzungen aus dem Urteil des BVerfG in die gesetzliche Regelung wird sichergestellt, dass ein gesetzlicher Anspruch auf zusätzliche Leistungen erst dann entsteht, wenn ein laufender unabweisbarer atypischer Bedarf besteht, der so erheblich ist, dass er nicht aus Einsparungen oder Leistungen Dritter gedeckt ist. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip staatlicher Transferleistungen und dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Zu Artikel 3a Nr. 2 c (§ 21 SGB II)

c) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und nach dem Wort „Mehrbedarfs“ werden die Wörter „nach den Absätzen 2 bis 5“ eingefügt.

Stellungnahme:

Es handelt sich zum Einen um eine Folgeänderung zu der Neufassung des § 21 Absatz 6 SGB II. Zum Anderen wird klargestellt, dass die Beschränkung der Mehrbedarfszuschläge auf die Summe der für erwerbsfähige Hilfebedürftige maßgebenden Regelleistung auf die Härtefallregelung keine Anwendung findet. Damit wird der Forderung des BVerfG nach der Sicherstellung des für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Existenzminimums Rechnung getragen

LEIBNIZ UNIVERSITÄT HANNOVER
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Institut für Öffentliche Finanzen · Königsworther Platz 1 · 30167 Hannover

Deutscher Bundestag
– Haushaltsausschuß –
Platz der republik 1
11011 Berlin

Institut für Öffentliche Finanzen

Prof. Dr. Stefan Homburg, StB

Conti-Campus, Gebäude I, Raum 253

Telefon: (+49) (511) 762-5633

Telefax: (+49) (511) 762-5656

www.fwi.uni-hannover.de

Anhörung am 19. April 2010, BT 17/983

6. April 2010

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Merkel,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

umseitig finden Sie meine schriftliche Stellungnahme. Dabei bin ich auf die Fragenkataloge der Regierungsfractionen und der Oppositionsfractionen jeweils zusammenfassend eingegangen.

An der Anhörung werde ich teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Prof. Homburg

Zum Themenkomplex 1: Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Der stabilisierende Effekt der Konjunkturprogramme und insbesondere des Zukunftsinvestitionsgesetzes war aus drei Gründen gering zu veranschlagen:

i) Allgemein tendieren staatliche Ausgaben dazu, private Ausgaben zu verdrängen (sogenanntes crowding out). Zur gewünschten Erhöhung der Gesamtnachfrage kommt es daher nicht. Indem der Staat Sparer die Möglichkeit bietet, in seine sicheren Schuldtitel zu investieren, hält er die Sparer von einer Kreditvergabe an private Unternehmen ab. Letzere müssen trotz Rezession relativ hohe Zinsen zahlen. Die Politik umschreibt dies mit dem Ausdruck „Kreditklemme“, hat dieses Problem aber selbst geschaffen, indem sie in enormem Umfang Schuldtitel auf den Markt wirft, die eine Kreditvergabe an Investoren Eins zu Eins verdrängen.

ii) Im speziellen Fall wird ersichtlich, daß ein Einbruch der Auslandsnachfrage nach Werkzeugmaschinen, Anlagen usw. nicht durch gut gemeinte Baumaßnahmen kompensiert werden kann. Die Bauwirtschaft ist lokal ausgerichtet und wurde von der Rezession kaum berührt. Auf der anderen Seite konnte der Staat nicht selbst Werkzeugmaschinen usw. erwerben, um die hart getroffenen Branchen zu stützen. Keynesianische Modelle, die von der Existenz verschiedener Branchen abstrahieren und so tun, als könne der Staat private Nachfrage einfach ersetzen, sind verfehlt.

iii) Schließlich griffen die fiskalischen Konjunkturmaßnahmen zu spät: Die jüngste Rezession währte vom Frühjahr 2008 bis zum Winter 2009, weil die Wachstumsrate des BIP vom 2. Quartal 2008 bis zum 1. Quartal 2009 negativ war. Die im Zukunftsinvestitionsgesetz vorgesehenen Ausgaben werden aber schwerpunktmäßig erst 2010 und 2011 wirksam. Insofern haben die Konjunkturprogramme die negativen Erfahrungen, die man in den 1970er Jahren mit der Politik des „deficit spending“ sammelte, einmal mehr bestätigt.

Aus den vorstehenden Überlegungen folgt, daß die geplante Abschwächung des Zusätzlichkeitskriteriums von Landes- und Kommunalinvestitionen keine nachteiligen Folgen hat. Unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Mittelverwendung wäre es sogar vorteilhaft, dieses Kriterium vollständig zu streichen und nicht nur abzuschwächen. Staatliche Planung bewirkt nämlich in der Tendenz, daß sinnvolle Maßnahmen finanziert werden und nachrangige Maßnahmen zurückgestellt bleiben. Das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ erzwingt jedoch einen Rückgriff auf nachrangige Maßnahmen. Damit werden knappe Mittel vergeudet. Jeder Rektor, dessen Schule inzwischen mehrfach gestrichen wurde, während die Toilettenanlagen weiterhin unsaniert blieben, kann diese Ineffizienzen aus eigener Anschauung bestätigen.

Zum letzten Punkt aus dem Fragenkatalog der Koalitionsfraktionen meine ich, Regierung und Parlament könnten ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung dadurch gerecht werden, daß sie die noch nicht zugesagten Bundesmittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes einkassieren. Damit würde die dringend gebotene Haushaltskonsolidierung begonnen und ein „deficit spending“ in den Aufschwung hinein vermieden.

Zum Themenkomplex 2: „Härtefallregelung“

Auf einen entscheidenden Problemaspekt ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 nicht eingegangen: Bis zum Jahre 2004 erhielt ein alleinstehender Langzeitarbeitsloser ohne oder mit geringem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nach den damaligen sozialhilferechtlichen Bestimmungen den Regelsatz von 292 Euro (West bzw. 282 Euro Ost).

Im Zuge der Hartz IV Reform und der zeitgleichen Überführung des BSHG in das SGB XII wurde der Regelsatz nach SGB II und XII auf 345 Euro (West bzw. 331 Euro Ost) erhöht. Gleichzeitig wurden zahlreiche bedarfserhöhende Umstände gestrichen. Die damalige Bundesregierung begründete diesen Wechsel mit der darin liegenden Vereinfachung. Seither wurde der Regelsatz mehrfach erneut angehoben; derzeit beträgt er 359 Euro für West und Ost. Für die übrigen Regelsätze der Haushaltsangehörigen und Kinder gilt ähnliches.

Das entspricht einer Erhöhung um 23 Prozent (West) und sogar 27 Prozent (Ost) innerhalb von fünf Jahren. Die Bruttostundenverdienste der Arbeitnehmer stiegen in diesem Zeitraum nur um rund sechs Prozent.

Eine mögliche Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestünde folglich darin, die gewünschten Mehrbedarfe zu berücksichtigen und gleichzeitig die Regelsätze erheblich zu senken. Ein bloßes Aufsatteln würde dem Lohnabstandsgebot zuwiderlaufen.

Zum Themenkomplex 3: Abschaffung Finanzplanungsrats

Der Gesetzentwurf zielt auf die Auflösung des Finanzplanungsrats, die dieser in seiner 111. Sitzung vom 10. Dezember 2009 selbst vorgeschlagen hatte. Außerdem sollen einige Aufgaben des Finanzplanungsrats auf den neu geschaffenen Stabilitätsrat übertragen werden. Insgesamt ist der Entwurf zu begrüßen, weil damit eine überflüssige Doppelzuständigkeit vermieden wird.

Erwägenswert erscheint, noch einen Schritt weiterzugehen und neben dem Finanzplanungsrat auch den Konjunkturrat gemäß § 18 StabG abzuschaffen. Hierfür spricht, daß der Konjunkturrat seit Ende der 1960er Jahre kaum noch Bedeutung hat. Sein Anhörungsrecht bei Maßnahmen nach §§ 15, 19 und 20 StabG (Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage, Beschränkung der Kreditaufnahme) ist seit Jahrzehnten leerläufig und im übrigen durch neue Bestimmungen wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder die Schuldenbremse verdrängt worden.

Zur Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung ist folgendes anzumerken: § 4 MaßStG betrifft die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, also die innerstaatliche Einnahmenverteilung. Änderungen dieser Verteilung berühren nicht das gesamtstaatliche Defizit in der Abgrenzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Denn bei Neuverteilung der Umsatzsteuer zu Gunsten des Bundes oder der Länder bleibt das gesamtstaatliche Defizit (als Summe der Defizite des Bundes und der Länder) unverändert.

Deshalb würde § 4 Abs. 3 MaßStG bei Streichung der Wörter „durch eine gemeinsame Ausgabenlinie“ seiner Wirkung entleert; diese Norm enthält im Grunde nur die Ermächtigung zur Festlegung gemeinsamer Ausgabenlinien. Ob diese Ausgabenlinien in der Vergangenheit wirksam waren und in den kommenden Jahren wirksam sein werden erscheint allerdings fraglich.

Als in sich stimmige Lösungen kommen daher nur die Beibehaltung des § 4 Abs. 3 MaßStG oder dessen komplette Streichung in Betracht.



Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Alfred Weber-Institut
für Wirtschaftswissenschaften
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
PD Dr. Jan Schnellenbach

Bergheimer Straße 58
D - 69115 Heidelberg

fon: +49(0) 6221 542933
fax: +49(0) 6221 543578

e-mail: jan.schnellenbach@awi.uni-heidelberg.de

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates, hier insbesondere zum Themenkomplex Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

I. Zur allgemeinen konjunkturellen Wirksamkeit des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Mit dem ZuInvG wurden für die Jahre 2009 und 2010 vom Bund Mittel für zusätzliche Investitionen in Höhe von €10 Mrd. bereitgestellt. Zusammen mit dem Eigenfinanzierungsanteil von Ländern und Kommunen sollen in beiden Jahren also insgesamt €13,3 Mrd. zusätzliche, vor allem kommunale Investitionen finanziert werden.

Der konjunkturelle Effekt dieser Maßnahme lässt sich unter Zuhilfenahme jüngerer empirischer Forschungsergebnisse über Staatsausgabenmultiplikatoren grob abschätzen. In aktuellen, internationalen Studien zeigt sich, dass dieser Multiplikator signifikant kleiner als eins sein dürfte und dass ein Wert um 0,6 realistisch ist. Ein Euro zusätzlicher Staatsausgaben erhöht das Bruttoinlandprodukt also um etwa 0,6 Euro; Verdrängungseffekte bezogen sowohl auf private Investitionen, als auch auf privaten Konsum sind nicht zu leugnen.

Präzise Informationen über das Ausmaß, in dem Mittel aus dem ZuInvG bereits verausgabt wurden, sind derzeit noch kaum zu erhalten. Wenn das BMF meldet, dass im Februar 83% der Mittel gebunden sind, so ist daraus noch nicht ersichtlich, welcher Anteil dieser Projekte sich noch in einer Planungsphase befindet, oder in welchem Umfang bereits konkrete Aufträge vergeben wurden. Die Bundesregierung hatte den Anspruch, dass bereits 2009 der größere Teil der Investitionen tatsächlich durchgeführt werden sollte. Unterstellen wir einmal, dass dies tatsächlich gelang und dass 2009 bereits zwei Drittel der Mittel aus dem ZuInvG tatsächlich als Investitionsnachfrage wirksam wurden. Daraus ergäbe sich für 2009 ein Beitrag zum BIP in Höhe von rund €5,3 Mrd. (ca. 0,2% des BIP); von dem ins Jahr 2011 überhängenden Anteil der Ausgaben abstrahierend ergäbe sich für 2010 dann nochmals ein Beitrag zum BIP von etwa €2,7 Mrd.

Dieser recht geringe konjunkturelle Effekt bedeutet nicht zwingend, dass die Maßnahmen des ZuInvG ökonomisch sinnlos waren. Angesichts der im internationalen und historischen Vergleich in jüngerer Zeit in Deutschland sehr geringen öffentlichen Investitionsquote können zusätzliche staatliche Investitionen ganz unabhängig von ihren konjunkturellen Effekten aus langfristigen, wachstumspolitischen Gründen hilfreich sein. Geht es aber primär um den schnellen Konjunkturstimulus, so liefert die aktuelle Forschung starke Hinweise darauf, dass andere Maßnahmen, wie etwa stärkere Steuersenkungen, effektiver gewesen wären.

II. Spezifische Effekte des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Ein erklärtes Ziel des ZuInvG bestand darin, spezifische Branchen zu stabilisieren, insbesondere das Handwerk und die Bauindustrie. Die vom Statistischen Bundesamt berichteten Zahlen ergeben ein gemischtes Bild. Einerseits sind im Jahresvergleich (2009 zu 2008) die Umsätze im Bauhauptgewerbe stärker gesunken als das BIP, und auch im Ausbaugewerbe sind deutliche Umsatzrückgänge zu konstatieren, wenn auch die Schrumpfung hier im Vergleich zum BIP langsamer war. Andererseits ist aber im Jahresverlauf ab dem zweiten Quartal 2009 eine sehr schnelle Erholung der Umsätze festzustellen. Ein Blick in die öffentlich zugänglichen Projektlisten einzelner Bundesländer zeigt, dass eine größere Zahl von Investitionsprojekten tatsächlich bereits im ersten Halbjahr 2009 begonnen wurde. Auch wenn sich direkte Schlüsse von Koinzidenz auf Kausalität verbieten, so sprechen die bisher verfügbaren Indizien doch dafür, dass das ZuInvG zwar keinen besonders großen gesamtwirtschaftlichen Effekt, aber doch eine erhebliche stabilisierende Wirkung auf diejenigen Gewerbe hatte, die an kommunalen Investitionsprojekten typischerweise besonders beteiligt sind.

III. Die geplante Änderung der Zusätzlichkeitskriterien

Voraussetzung für eine Finanzierung im Rahmen des ZuInvG ist die Zusätzlichkeit der so geförderten Investitionen. Zur Feststellung der Zusätzlichkeit wurden bisher zwei Kriterien angelegt: (i) ein vorhabenbezogenes Kriterium, das die Förderung eines Vorhabens nur dann erlaubt, wenn seine Finanzierung nicht durch einen schon beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan bereits gesichert ist, sowie (ii) ein am Investitionsvolumen der Länder inklusive ihrer Kommunen orientiertes Kriterium. Dieses fordert, daß die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben im Förderzeitraum 2009-2011 entweder 60% der entsprechenden Ausgaben der Jahre 2004-2008, oder die Gesamtausgaben der Jahre 2006-2008 um die Summe der von einem Land und seinen Kommunen erhaltenen Fördermittel übersteigt. Soweit dies auch nach Berücksichtigung einiger kleinerer Korrekturen der Vergleichswerte nicht der Fall ist, kommt es zu Rückzahlungen.

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht nun vor, das zweite Kriterium ersatzlos zu streichen und nur am vorhabenbezogenen Kriterium für die Zusätzlichkeit von Investitionsausgaben festzuhalten. Dies ist im Hinblick auf die Ziele des ZuInvG höchst problematisch.

a) Ist das vorhabenbezogene Kriterium allein ausreichend?

Im Jahr 2009 erfolgte der Beschluß des ZuInvG aus Sicht von Ländern und Kommunen überraschend in dem Sinne, dass eine kurzfristige strategische Anpassung der Budgets des Jahres 2009 an die neue Gesetzgebung nicht mehr möglich war. Eine solche strategische Reaktion hätte etwa darin bestehen können, eigentlich geplante Investitionen kurzfristig nicht im Haushalt zu berücksichtigen, um diese dann als quasi-zusätzliche Investitionen aus Fördermitteln des ZuInvG zu finanzieren. Wenn man einmal von den Kommunen absieht, die Doppelhaushalte für die Jahre 2009 und 2010 bereits beschlossen hatten, dann war das rein vorhabenbezogene Kriterium aber schon für das Haushaltsjahr 2010 relativ zahnlos: Die Kommunen konnten im Jahr 2009 eine Förderung aus dem ZuInvG für Investitionsvorhaben erhalten, die sie im Jahr 2010 ohnehin planten, die aber erst im Haushalt des Jahres 2010 budgetiert worden wären und damit im Jahr 2009 nach dem vorhabenbezogenen Kriterium noch als zusätzlich galten.

Hier wird bereits die Bedeutung eines zweiten, quantitativen Kriteriums für die Zusätzlichkeit deutlich. Ein strikter Referenzwert, der auf die Summe der Investitionsvorhaben im Zeitraum 2009 bis 2011 bezogen ist und der von den Ländern auch auf der kommunalen Ebene durchgesetzt wird, würde solche Manöver verhindern. Gleiches gilt für den Versuch, zwar Mittel für zusätzliche (im Sinne des vorhabenbezogenen Kriteriums) Investitionsvorhaben zu sichern, gleichzeitig aber andere, bereits geplante Investitionsvorhaben nach hinten zu verschieben. Das vorhabenbezogene Kriterium kann dies letztendlich nicht verhindern. Hier hilft es auch nicht, daß lt. BMF im Februar 2010 bereits 83% der Mittel des ZuInvG gebunden waren. Kommunen in prekärer allgemeiner Haushaltssituation bleibt dann immer noch die Möglichkeit, in den Jahren 2010 und 2011 Ausgaben zu kürzen, indem *nicht* durch Mittel nach dem ZuInvG finanzierte Investitionsvorhaben gestrichen oder verschoben werden. Nur ein strikt durchgesetztes quantitatives Kriterium für Zusätzlichkeit kann dies zuverlässig verhindern.

Angesichts der aktuellen kommunalen Finanznot sind die oben geschilderten Ausweichmöglichkeiten nicht nur theoretischer Natur. Zwar haben sich die kommunalen Haushalte im letzten Aufschwung deutlich erholt, jedoch währte diese Erholungsphase nur kurz. Im Jahr 2009 wiesen die kommunalen Haushalte ein Gesamtdefizit von €7,1 Mrd. aus. Zahlreiche Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen befinden sich nahe an der Grenze zur Überschuldung. Die kommunalen Steuereinnahmen scheinen sich zwar am aktuellen Rand der verfügbaren Daten zu stabilisieren, sie tun dies aber auf einem niedrigen Niveau. Der Deutsche Städtetag rechnet erst ab 2013 mit einer Erholung. In dieser Situation ist zu erwarten, dass viele Kommunen der Versuchung erliegen, Investitionsausgaben in die Zukunft zu verschieben.

b) Die Folgen eines Wegfalls des zweiten Zusätzlichkeitskriteriums

Der aus den oben diskutierten Gründen ohnehin schwache konjunkturelle Impuls, den man 2010 (und ggf. 2011) noch auf der Grundlage des ZuInvG erwarten kann, wird durch das gerade beschriebene Ausweichverhalten weiter reduziert. Wenn das primäre Ziel der Konjunkturstimulus ist, dann wird hier die Wirksamkeit eines ohnehin schon relativ zu anderen Maßnahmen wenig effektiven Instruments noch weiter reduziert. Die Folgen werden aber auch regional unterschiedlich sein: In besonders finanzschwachen Kommunen dürfte der Anreiz zum Ausweichverhalten relativ ausgeprägter sein. Der stabilisierende Effekt zusätzlicher öffentlicher Investitionen wäre also ausgerechnet dort besonders schwach, wo höhere Investitionsausgaben vergleichsweise hilfreicher wären.

Trotz des eher geringfügigen gesamtwirtschaftlichen Effektes der hier diskutierten Gesetzesänderung ist zu erwarten, dass auch hier einzelne Branchen besonders betroffen sein werden, insbesondere im Handwerk und im Bausektor insgesamt. Plakativ ausgedrückt: Stark an öffentlichen Investitionen partizipierende Branchen in wirtschaftlich eher schwachen Regionen mit eher finanzschwachen Kommunen würden besonders davon profitieren, ein quantitatives Zusätzlichkeitskriterium im ZuInvG beizubehalten.

Ein letztes, damit zusammenhängendes Argument ist regionalökonomischer Natur. Wenn nur besonders finanzschwache Kommunen es kurzfristig vorteilhaft finden, ihr Investitionsvolumen nach einer Änderung des ZuInvG wieder zu reduzieren, dann kann dies mittelfristig die Divergenz zwischen diesen Kommunen und solchen, die tatsächlich zusätzlich in effiziente kommunale Infrastruktur investieren, vergrößern. Aufholprozesse eher strukturschwacher Regionen mit vielen finanzschwachen Kommunen können daher als unerwünschte Nebenwirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verlangsamt werden.



**Stellungnahme zur geplanten Änderung
des Zukunftsinvestitionsgesetzes
(Artikel 3b des Entwurfs eines Gesetzes
zur Abschaffung des Finanzplanungsrates)**

Umfassende Beibehaltung des Zusätzlichkeitskriteriums (§ 3a Zukunftsinvestitionsgesetz, ZulnvG)

Die Mittel des kommunalen Investitionsprogramms entsprechend ZulnvG leisten durch **zusätzliche** Investitionen auf kommunaler Ebene seit 2009 einen wichtigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung. Obwohl nach Angaben des Bundesfinanzministeriums über 80 % der durch den Bund bereitgestellten Mittel bereits gebunden sind, ist ein beträchtlicher Teil des Mittelvolumens auf kommunaler Ebene noch nicht endgültig beauftragt und konjunkturwirksam geworden.

Der Einsatz der Mittel nach Maßgabe des Kriteriums der Zusätzlichkeit bleibt angesichts der nach wie vor labilen gesamtwirtschaftlichen Lage für die weitere Stabilisierung unverzichtbar. Bei Abschaffung des finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleichs wären Umschichtungen in den kommunalen Haushalten möglich, die den ursprünglich intendierten und weiterhin notwendigen Stabilisierungseffekt des kommunalen Investitionsprogramms deutlich abschwächen könnten. **Der finanzstatistische Zusätzlichkeitsvergleich ist zur Sicherstellung der tatsächlichen Zusätzlichkeit und damit der intendierten Stabilisierungseffekte des kommunalen Investitionsprogramms unverzichtbar!**

Im Einzelnen:

Voraussetzung für die Förderung von Investitionen im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms ist der Nachweis der Zusätzlichkeit der betreffenden Investitionen auf zwei unterschiedlichen Ebenen (§ 3a ZulnvG):

- Das jeweilige konkrete Investitionsprojekt muss zusätzlich sein. Das heißt, dass das jeweilige Vorhaben (nur) auf der Grundlage der Förderung aus dem kommunalen Investitionsprogramm initiiert und realisiert wird bzw. ohne diese Förderung unterlassen würde (**vorhabenbezogene** Zusätzlichkeitsprüfung).
- In der Summe muss das Investitionsvolumen eines Landes einschließlich der Kommunen in den Jahren 2009 bis 2010 (Förderzeitraum) größer sein als das Investitionsvolumen in den Jahren 2004 bis 2008 (Referenzzeitraum). Der Referenzzeitraum kann sich alternativ – bei entsprechender Korrekturrechnung – auf 2006 bis 2008 beziehen (**finanzstatistischer** Zusätzlichkeitsvergleich).

Die Detailregelungen zur finanzstatistischen Zusätzlichkeitsprüfung wurden in § 5 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum ZulnvG fixiert. Besonderes Gewicht liegt hierbei auf den in § 5 Abs. 2 definierten Korrekturfakto-

ren, mit denen u.a. Unterschiede im Steueraufkommen, in sonstigen Investitionshilfen des Bundes und in weiteren länderspezifischen Sonderfaktoren zwischen Förderzeitraum und Referenzzeitraum im Interesse der Länder ausgeglichen werden sollen. Bei Vorliegen von Sondereffekten ist auch eine nachträgliche Reduzierung des festgelegten Referenzwertes möglich, so dass die jetzige Regelung bereits derzeit ein angemessenes Maß an Flexibilität aufweist.

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zum Gesetzentwurf sieht die Abschaffung der Vorgabe der „finanzstatistischen Zusätzlichkeit“ bei der Nutzung der Mittel des kommunalen Investitionsprogramms vor (§ 3a ZulnvG). Lediglich vorhabenbezogene Zusätzlichkeit soll als Fördervoraussetzung beibehalten und dabei in § 3 verankert werden.

Damit würde der Rechtszustand realisiert werden, der im Erstentwurf des ZulnvG von 2009 geplant war (ausschließlich vorhabenbezogene Zusätzlichkeit), der dann jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Absicherung des mit dem kommunalen Investitionsprogramm intendierten Stabilisierungsimpulses um den finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleich ergänzt wurde.

Einzig im Antragstext enthaltene Begründung ist der Hinweis darauf, dass die Änderung dem Wunsch der Länder entspricht. Dies mag zwar den Tatsachen entsprechen, erscheint als Rechtfertigung der aus einer solchen gesetzlichen Neuordnung zu befürchtenden gesamtwirtschaftlichen Effekte aber unzureichend.

Der finanzstatistische Zusätzlichkeitsvergleich zwischen den Investitionsvolumina im Förderzeitraum und denjenigen im Referenzzeitraum ist die **faktisch einzig wirksame Vorkehrung** dafür, dass mit dem kommunalen Investitionsprogramm **tatsächlich zusätzliche** Investitionsimpulse freigesetzt werden:

- Lediglich für das Jahr 2009 bestand ein objektiver Beurteilungsmaßstab für die einzelfallbezogene Zusätzlichkeit dahingehend, dass bei Einführung des kommunalen Investitionsprogramms bereits konkrete kommunale Haushalts- und Investitionsplanungen vorlagen.
- Bei Aufstellung der kommunalen Haushalts- und Investitionsplanungen für 2010 und 2011 gilt das kommunale Investitionsprogramm demgegenüber bereits. Damit kann nicht mehr zweifelsfrei nachgeprüft werden, ob ein als "zusätzlich" deklariertes Investitionsprojekt ohne Förderung nicht durchgeführt würde und damit tatsächlich zusätzlich ist, oder ob es sich um ein eigentlich "ohnehin vorgesehenes" Vorhaben handelt, das lediglich auf eine andere Finanzierungsbasis gestellt wird.
- Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Kommunen zwar bereits vorhabenbezogen eindeutig zusätzliche Investitionsprojekte in Gang gesetzt haben, in diesem und im kommenden Jahr nun jedoch andere „eigentlich vorgesehene“ Investitionsprojekte zur Haushaltsentlastung zurückstellen.

Das Konjunkturpaket hat seit 2009 bereits deutliche stabilisierende Effekte auf die Beschäftigung gezeigt. Trotz eines erheblichen Umsatzrückgangs sowohl im Bauhauptgewerbe insgesamt (-4,0 Prozent) als auch im Bauhandwerk (-6,9 Prozent) wurde die Beschäftigung im Jahr 2009 dort fast komplett gehalten. Dies ist

vor dem Hintergrund der starken Umsatzverluste auch darauf zurückzuführen, dass die Baubetriebe auf die stabilisierenden Wirkungen des kommunalen Investitionsprogramms setzen. **Nicht zuletzt dieser beschäftigungspolitische Erfolg wäre im Ergebnis der vorgeschlagenen Änderung des ZulnvG gefährdet.**

Flexibilisierung der Umsetzungsfristen für Investitionsprojekte (§ 5 ZulnvG)

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Kritik an einer Abschaffung des finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleichs sollte das ZulnvG jedoch im Hinblick auf die Regelungen zur Umsetzungsfrist fortentwickelt werden:

Gemäß § 5 ZulnvG dürfen Investitionsvorhaben nur dann noch im Jahr 2011 im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms gefördert werden, wenn mit dem Investitionsvorhaben **vor Ende 2010 begonnen** worden ist.

Sofern mit dem Maßnahmenbeginn der Baubeginn gemeint ist, wurde bei der Gesetzesformulierung nicht hinreichend berücksichtigt, dass nach Auftragsvergabe noch unvorhergesehene Verzögerungen, z.B. durch Witterungslagen, auftreten können. Die je nach Bundesland teilweise sehr zeitaufwändigen Verwaltungsverfahren, die mit dem Einsatz der Mittel verbunden sind, haben ohnehin zu weiterhin spürbaren Verzögerungen der Projektumsetzung geführt. Zudem erfordert gerade auch angesichts des aktuellen schwierigen Finanzierungsumfelds die Sicherstellung einer hinreichenden Projektvorfinanzierung seitens der Betriebe ebenfalls einen teilweise langwierigen Vorlauf. In der Summe tragen solche Faktoren zu Verzögerungen des Maßnahmebeginns bei, was ggf. zum Wegfall der Bundesmittel mit negativen Folgen für Betriebe und Kommunen führen kann.

Der ZDH fordert deshalb dringend, die Vorgabe, dass der Beginn des Investitionsvorhabens – im Sinne des Baubeginns – noch im Kalenderjahr 2010 zu erfolgen hat, zu streichen. Sofern die Gesetzesformulierung auf die Auftragsvergabe abstellt, sollte dies dann auch so klar ersichtlich sein.

Diesbezüglich wird folgender Formulierungsvorschlag zu § 5 Satz 3 ZulnvG unterbreitet:

„Im Jahr 2011 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die vor dem 31. Dezember 2010 ~~begonnen~~ beauftragt wurden und bei denen im Jahr 2011 ein selbständiger Abschnitt des Investitionsvorhabens abgeschlossen wird.“

Die Bedingungen, wonach die Auftragsvergabe im Jahr 2010 und die Vollendung eines selbständigen Abschnitts des Investitionsvorhabens im Jahr 2011 zu erfolgen haben, werden auch vom ZDH nicht in Frage gestellt.

Bei der vorgeschlagenen Gesetzesänderung bestünde keine Gefahr, dass das kommunale Investitionsprogramm unangemessen über den für das Konjunkturpaket geplanten Maßnahmezeitraum hinaus verlängern würde. Mit dieser Änderung wären keine Mehrausgaben für den Bundeshaushalt verbunden.

**Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 19. April 2010
zum „Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates“**

Zur Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit nach § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz nehme ich wie folgt Stellung:

1. Zum Ziel des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG)

Die durch das ZuInvG angeschobenen Investitionsmaßnahmen auf Landes-, insbesondere aber auf kommunaler Ebene leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung in Deutschland. Dieses gesetzgeberische Ziel ist zu unterstützen.

Die Abwehr der durch die Wirtschafts- und Finanzkrise eingetretenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann durch zusätzliche Investitionen der öffentlichen Hand unterstützt werden. „Zusätzlich“ sind die aus Mitteln des Konjunkturpaketes II finanzierten öffentlichen Investitionen dann, wenn die Länder und Kommunen die Finanzhilfen des Bundes für bislang nicht geplante bzw. für nicht bereits finanziell abgesicherte Maßnahmen einsetzen (**Gebot der Additionalität**). Die Bundesmittel dürfen also nicht lediglich an die Stelle von Eigenmitteln der Länder oder ihrer Kommunen treten. Im Falle einer vollständigen bzw. teilweisen **Substitution** würden der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekt und somit die Wirksamkeit der Bundesfinanzhilfen gemindert. **Dies ist jedoch durch die vorgesehene Abschaffung des summenbezogenen Zusätzlichkeitsnachweises nicht zu erwarten.**

2. Regelungsinhalt des § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz

§ 3a Abs. 2 ZuInvG unterscheidet zwei Formen der Zusätzlichkeit:

- Die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen muss „vorhabenbezogen“ gegeben sein.
- Des Weiteren muss die Zusätzlichkeit „in Bezug auf die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich Kommunen“ nachgewiesen werden (**summenbezogene Zusätzlichkeit**).

Gelingt einem Land der Zusätzlichkeitsnachweis in beiden Formen nicht, so kann der Bund nach § 7 ZuInvG Finanzhilfen zurückfordern. Der vorhabenbezogene Zusätzlichkeitsnachweis konnte problemlos im üblichen Verwendungsnachweisverfahren verankert werden. Das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium stellt hingegen weitergehende Anforderungen mit dem Anspruch, die gesamten öffentlichen Investitionen steuern zu wollen. Bei der Ermittlung des Referenzwertes eines Landes werden gewisse Spezifika berücksichtigt. Diese sind jedoch nicht geeignet, die grundsätzlichen Probleme dieses Kriteriums zu beseitigen.

3. Wesentliche Kritikpunkte an der summenbezogenen Zusätzlichkeit

Das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium ist aus einer gesamtwirtschaftlichen Globalbetrachtung gefolgert. Dabei werden **volkswirtschaftliche Aggregate** in ihrem Zusammenwirken untersucht. Daraus wird auf deren Auswirkung z. B. auf Wachstum und Beschäftigung geschlossen. Eine dieser Aggregate sind die **gesamstaatlichen öffentlichen Investitionsausgaben**. Mittels des summenbezogenen Zusätzlichkeitskriteriums verfolgt man nunmehr den Anspruch, diese Größe durch Bundesfinanzhilfen zu steuern. Zu diesem Zweck werden die Länder einschließlich ihrer Kommunen für die Realisierung von im Voraus festgelegten öffentlicher

Investitionsausgaben in Haft genommen. Dies erstreckt sich über die aus Bundesmitteln finanzierten Investitionsausgaben hinaus auf die Investitionssummen der regulären Haushalte. Bei Verfehlung dieses Investitionsniveaus drohen Rückzahlungsforderungen des Bundes.

Dieser **umfassende Steuerungsanspruch** ist jedoch **mit folgenden erheblichen Nachteilen** für die Länder und ihre Kommunen **verbunden**:

- a) Inpflichtnahme der Länder auch für antragsgebundene Investitionsausgaben, die für sie nicht steuerbar sind.
- b) Benachteiligung von Ländern und Kommunen mit hoher Investitionsquote
- c) Eingriff in die Haushaltsautonomie von Ländern und Kommunen
- d) Zwang zur kreditfinanzierten Fortschreibung des Investitionsniveaus vor der Krise
- e) Umfassende Inpflichtnahme ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit

Zu a) Inpflichtnahme der Länder auch für antragsgebundene Investitionsausgaben, die für sie nicht steuerbar sind

Der Aggregatsgedanke, der die öffentlichen Investitionsausgaben als einheitlichen Ausgabeblock sieht, abstrahiert von der **hohen Differenziertheit der Investitionsausgaben auf Landes- und Kommunalebene**. Einige Investitionsausgaben, wie staatlicher Hoch- und Straßenbau, sind **direkt steuerbar** und ihre Realisierung ist durch Eigenanstrengung der Länder beeinflussbar. Bei den **antragsgebundenen Investitionsausgaben** ist dies aber nicht der Fall. **Antragstellungen** von Unternehmen, freien gemeinnützigen Einrichtungen u. ä. **lassen sich nicht erzwingen**. Sie sind Ergebnis individueller Kalküle. Wegen dieser Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter ist eine Sicherstellung dieser Investitionsausgaben letztlich nicht möglich. Dies gilt erst recht für den rechtzeitigen Mittelabfluss innerhalb des Förderzeitraumes von 2009 bis 2011. Obwohl die antragsgebundenen Investitionsausgaben der direkten Einflussnahme der Länder entzogen sind, nimmt das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium die Länder dafür in Verantwortung.

Dieses Problem wäre unerheblich, wenn der Anteil der antragsgebundenen Investitionen an den Gesamtinvestitionen der Länder vernachlässigbar klein wäre. Dies ist aber nicht der Fall. So entfallen von den regulären Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen im Ist 2009 (i. H. v. rund 3,2 Mrd. € ohne Bundesfinanzhilfen aus dem Konjunkturpaket II) lediglich rd. 24 % auf dessen eigene, autonom steuerbare Investitionen. Weitere rd. 39 % sind investive Zuweisungen an die Kommunen. Die danach verbleibenden rd. 37 %, bilden jedoch Darlehen, Gewährleistungen und Zuschüsse an private Unternehmen und an sonstige Bereiche. Reichlich ein Drittel der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen ist damit abhängig von Anträgen privater Dritter; mehr als ein weiteres Drittel von der Antragstellung der Kommunen. **Die Sicherstellung einer Gesamtinvestitionssumme auf dem Niveau der konjunkturellen Hochphase vor der Krise ist bei dieser Struktur der Investitionsausgaben unmöglich.**

Ein Umsteuern zwischen den Bereichen während des Förderzeitraumes ist aus praktischen und haushalterischen Gründen nicht möglich.

Vor dem Hintergrund dieser strukturellen Gegebenheiten, kann es sein, dass die Länder in eine Rückzahlungssituation geraten, obwohl sie alles in ihrer Macht stehende getan haben, ein hohes Investitionsniveau zu realisieren.

Zu b) Benachteiligung von Ländern und Kommunen mit hoher Investitionsquote

Die o. g. mangelnde Steuerbarkeit steht im engen Zusammenhang mit einer Benachteiligung von Ländern mit hohen Investitionsquoten wie z. B. - aufbaubedingt - die neuen Länder. Dies zeigt etwa ein Vergleich zwischen den Investitionsausgaben der beiden von der Einwohnerzahl her vergleichbaren Länder Sachsen (Ist 2008: rd. 3,7 Mrd. EUR) und Rheinland-Pfalz (Ist 2008: rd.

1,3 Mrd. EUR)¹. Im Vergleich muss Sachsen für seine annähernd dreifachen Investitionsausgaben einen wesentlich höheren administrativen Aufwand betreiben. **Die Gefahr, die Gesamthöhe zu verfehlen, ist bei größeren Summen höher als bei niedrigeren Investitionsausgaben.** Es muss aber Ziel eines gesamtstaatlichen Konjunkturprogramms sein, auch und gerade solchen Ländern mit traditionell sehr hohen Investitionsausgaben eine gleichberechtigte Chance der Teilhabe an Bundesfinanzhilfen zu ermöglichen.

Zu c) Eingriff in die Haushaltsautonomie von Ländern und Kommunen

Die **summenbezogene Zusätzlichkeit greift in die** durch Art. 28 Abs. 2 und 109 Abs. 1 GG garantierte **Haushaltsautonomie der Kommunen und Länder** ein. Diese werden in ihren Möglichkeiten der Haushaltssteuerung erheblich beeinträchtigt, indem sie zu Investitionsausgaben aus konjunkturellen Hochzeiten veranlasst werden, jedenfalls dann, wenn sie Rückzahlungen vermeiden wollen.

Diese Einschränkung autonomer Haushaltswirtschaft steht in einem Missverhältnis zum Ziel, die Wirksamkeit der Finanzhilfen des Bundes i. H. v. 10 Mrd. EUR zu sichern. Durch das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit sind die Investitionsausgaben (in Sachsen rd. 3,3 Mrd. €) der Haushaltssteuerung entzogen. Und dies in einer Einnahmensituation, die durch Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe gekennzeichnet ist. Die Länder und Kommunen werden auf diese Weise angehalten, sich neu zu verschulden und sich damit in Widerspruch zur Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG und aus entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu setzen. Damit werden Haushaltsmittel für Zins- und Tilgungszahlungen gebunden, die zukünftig nicht für Investitionen zur Verfügung stehen.

Zu d) Zwang zur kreditfinanzierten Fortschreibung des Investitionsniveaus vor der Krise

Die summenbezogene Zusätzlichkeit verpflichtet die Länder und Kommunen, ihre Investitionsausgaben in den Jahren 2009 bis 2011 nahezu auf dem Niveau des konjunkturellen Hochs vor Eintritt der Wirtschafts- und Finanzkrise fortzuschreiben. Hieran ändern auch die den Ländern zugestandenen geringfügigen Abschläge auf den Referenzwert nichts.

Das Erreichen eines Investitionsniveaus in Höhe dieses Referenzwertes soll Voraussetzung für die Wirksamkeit der Bundesfinanzhilfen sein. Zwingend ist diese Definition nicht. Dieser Referenzwert ist im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerungsanspruchs eine extreme Position. Andere Positionen sind aber ebenfalls denkbar. So gehen die **Finanzplanungen** insbesondere der neuen Länder **systematisch von sinkenden Investitionsausgaben** aus. Hier ist bis 2020 ein Einschwingen auf die Investitionsniveaus der alten Länder zu erwarten. Nunmehr soll ein **Investitionsniveau aus steuerstarken Jahren festgeschrieben** werden. Damit berücksichtigt dieses Investitionsniveau die mittel- und langfristigen Notwendigkeiten zumindest der neuen Länder nicht. „**Zusätzlich**“ wäre bei dieser Betrachtungsweise bereits jedes Vorhaben, welches - gemessen an den normalen Haushaltsplanungen - ohne Bundesfinanzhilfen mangels anderer Finanzierungsalternativen nicht realisiert worden wäre. Dafür reicht aber der vorhabenbezogene Zusätzlichkeitsnachweis.

zu e) Umfassende Inpflichtnahme ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit

Die Zusätzlichkeit öffentlicher Investitionen wird vor allem damit begründet, sie sei verfassungsrechtlich geboten, um die Voraussetzungen des Art. 104 b GG für die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erfüllen.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährige Kassenstatistik der staatlichen Haushalte 1. – 5. Vj. 2008

Die hier kritisierte Ausformung der **summenbezogene Nachweisführung der Zusätzlichkeit folgt jedoch nicht zwingend aus der Verfassungsnorm. Dem Gesetzgeber steht vielmehr ein Gestaltungsspielraum mit mehreren vertretbaren Regelungsoptionen zu.** Entsprechende Bandbreiten bestanden nicht nur bei der Höhe des Referenzwertes und der diesbezüglichen Abschläge, die den Ländern seinerzeit nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zugestanden wurden, sondern auch beim Förder- und Referenzzeitraum der Finanzhilfen.

Bei der Wahl des Zusätzlichkeitsnachweises hat der Gesetzgeber auch andere einschlägige Verfassungsnormen zu beachten, wie die Haushaltsautonomie der Länder und Kommunen und das Verschuldungsverbot. Dies führt zu schwierigen **Abwägungsnotwendigkeiten.** Die Abkehr vom summenbezogenen Zusätzlichkeitskriterium und die Beschränkung auf einen dem Zuwendungsrecht innewohnenden üblichen Verwendungsnachweis, der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit, ist geeignet und geboten diese Konflikte aufzulösen.

4. Fazit: Befürchtungen mangelnder Wirksamkeit des ZuInvG durch Beschränkung auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit sind unbegründet

Eine Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit wird keine spürbaren negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte nach sich ziehen, wenn alle Beteiligten, insbesondere die Länder und Kommunen weiterhin alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um ihre Investitionsausgaben zu realisieren. **Nichts deutet darauf hin, dass diese Anstrengungen im verbleibenden Förderzeitraum (2010/2011) erlahmen werden.** Für den Freistaat Sachsen kann dies definitiv ausgeschlossen werden.

Der vorhabenbezogene Nachweis ist Anlass genug, keine reine Substitution der eigenen Mittel durch Bundesfinanzhilfen vorzunehmen, weil alle Beteiligten weiterhin mit einer Überprüfung ihrer Angaben anhand der konkreten Aktenlage rechnen müssen.

Der zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderliche konjunkturelle Impuls wird allein schon durch die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit** gewährleistet, die auch nach der Gesetzesänderung fortgelten soll. Sie wird dem föderalen Miteinander der staatlichen Ebenen gerecht und ist in Sachsen schon jetzt erfüllt. So ergibt sich aus den Bewilligungszahlen aus dem Zweiten Statusbericht des Bundesrechnungshofes vom 25.02.2010 bereits zum 15.02.2010 eine Mittelbindung von 83,3 % im Durchschnitt aller Länder. Sachsen verzeichnet zum 15.02.2010 eine Mittelbindung von 97,6 %. Dies wurde erreicht durch ein stark entbürokratisiertes Förderverfahren, das – getrennt vom üblichen Förderverfahren - eigens für das Konjunkturpaket II eingeführt wurde.

Es steht damit außer Frage, dass für die geförderten Maßnahmen der vorhabenbezogene Verwendungsnachweis im Sinne der Zusätzlichkeit jeder einzelnen Maßnahme erbracht wird, d. h.: mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II finanzierte Maßnahmen wären ohne diese Mittel nicht durchgeführt worden und sind mithin zusätzlich.

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des
Finanzplanungsrates (BT-Drucksache 17/983)

am 19. April 2010 in Berlin

Stellungnahme

zum Antrag zur
Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes
HHA-Drs. 17(8)1326 (neu)
- summenbezogene Zusatzlichkeit -

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Ausgangslage und Fazit

Die Konjunkturprogramme des Bundes dienen einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und sollen einen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur leisten. Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz gewährt der Bund Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen. Ein Kernkriterium des Zukunftsinvestitionsgesetzes ist die summenbezogene Zusätzlichkeit nach § 3a Abs. 2 ZulInvG. Sie soll sicherstellen, dass „unter dem Strich“ alle Gebietskörperschaften in der Krise mehr investieren als zuvor.

Streicht man die summenbezogene Zusätzlichkeit aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz, hätte dies zur Folge, dass

- das dann alleine verbleibende Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit nicht mehr ausreichend sicherstellen kann, dass die Gebietskörperschaften mit ihren Investitionsausgaben eine anlässlich der Wirtschaftskrise notwendige gesamtstaatliche expansive Finanzpolitik stützen,
- die in Verbindung mit § 5 VV-ZulInvG geschaffene Transparenz zur summenbezogenen Zusätzlichkeit und insbesondere die damit verknüpften Sanktionen als begleitendes Anreizsystem ersatzlos entfielen,
- ein klarer Maßstab für die Evaluierung fehlt, obwohl das Grundgesetz für Finanzhilfen hierzu nähere Regelungen im Gesetz fordert und
- damit keine einheitlich verbindliche Überprüfungsmöglichkeit nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz mehr gegeben ist.

Das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit sollte deshalb unangetastet bleiben.

Zugrunde liegende Überlegungen

- 1 Die **summenbezogene Zusätzlichkeit** ist eine notwendige Voraussetzung für die konjunkturelle Wirksamkeit der Finanzhilfen des Bundes. Nur wenn Bund, Länder und Kommunen eine gleichgerichtete expansive Finanzpolitik betreiben, kann der öffentliche Sektor die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren. Dies steht im Einklang mit Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz und dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, wonach von allen Gebietskörperschaften eigene Anstrengungen zur Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Krise verlangt sind. Die summenbezogene Zusätzlichkeit ist Maßstab und Richtschnur für das gemeinsame Ziel, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (§ 1 Abs. 1 S. 1 ZulnvG). Ohne sie fehlt ein klarer Maßstab für die Evaluierung nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz und damit eine einheitliche und verbindliche Überprüfungsmöglichkeit der gemeinsamen Anstrengungen. Die mit § 3a Abs. 2 ZulnvG in Verbindung mit § 5 VV-ZulnvG hierzu geschaffene Transparenz und nicht zuletzt die damit verknüpften Sanktionen als begleitendes Anreizsystem entfielen bei einer Streichung des Kriteriums ersatzlos; die vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz wäre kaum mehr administrierbar.

- 2 Die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit** kann für sich genommen nur dann gesamtwirtschaftlich relevant und konjunkturpolitisch wirksam sein, wenn die Länder ihr bisheriges Investitionsniveau weiterhin zumindest beibehalten, an ihrer eigenen Investitionsplanung festhalten und darauf aufbauend zusätzliche, mit Bundesmitteln geförderte Investitionen anstoßen. Die Angabe, dass bereits mehr als 83 % der Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes durch laufende Vorhaben von Ländern und Kommunen gebunden sind, ist hierfür kein Beleg und kann diese Grundvoraussetzung (Erhaltung des Basissockels an Investitionen durch eigene Mittel) nicht absichern. Sie belegt nicht, ob und inwieweit Länder und Kommunen ihren Basissockel an Investitionen unabhängig von den zusätzlich erhaltenen Finanzhilfen des Bundes beibehalten.

- 3 Bund und Länder haben sich mit den **Konjunkturprogrammen** des Bundes zu einer **expansiven Finanzpolitik** bekannt. Diese Entscheidung steht im Einklang mit entsprechenden Beschlüssen auf europäischer Ebene und im Rah-

men der sogenannten G 20. Alle Akteure sollen ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht werden und nicht durch eine restriktive Finanzpolitik die gemeinsamen wirtschaftspolitischen Ziele gefährden. Der (Haushalts-) Gesetzgeber hat im Zukunftsinvestitionsgesetz hierfür das Kernkriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit als Sicherungsinstrument festgeschrieben.

- 4 Einige Länder haben eigene **Konjunkturprogramme** aufgelegt und werden ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung in besonderem Maße gerecht. Es ist jedoch nicht absehbar, ob und ggf. in welchem Umfang Länder und Kommunen ihre eigenfinanzierten Investitionen bei einer Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit reduzieren würden.
- 5 Aussagen über die **konjunkturellen Effekte** der Konjunkturprogramme des Bundes im Allgemeinen und der Finanzhilfen des Bundes nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Besonderen kann der Bundesrechnungshof nicht treffen. Somit sind auch Aussagen über die konjunkturellen Auswirkungen einer Streichung von § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz nicht möglich. Klar ist aber: Erhöht der öffentliche Sektor der Bundesrepublik seine Nachfrage insgesamt nicht, können von ihm keine konjunkturellen Effekte ausgehen.
- 6 Die Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit steht nicht im Einklang mit dem **verfassungsrechtlichen Konzept** der Finanzhilfen. Der Bund soll, wenn er Finanzhilfen gibt, gemäß Art. 104b Abs. 2 GG alles Wesentliche gesetzlich regeln. Zur wesentlichen Frage – wie die konjunkturelle Wirkung der Finanzhilfen sicherzustellen ist – würde der Bund bei einer Streichung aber keine gesetzliche Regelung mehr treffen. Zudem würde die umfassende Regelung zur summenbezogenen Zusätzlichkeit in der Verwaltungsvereinbarung ohne praktischen Bezugspunkt gleichsam „in der Luft“ hängen. Darüber hinaus würde der Wegfall der summenbezogenen Zusätzlichkeit zu einer Benachteiligung der schnell und damit antizyklisch handelnden Gebietskörperschaften führen, die trotz Krise durch eigene Anstrengungen ihr Investitionsniveau aufrechterhalten oder sogar erhöht haben, wohingegen diejenigen, die dies nicht tun, keine Sanktionen zu befürchten hätten.