



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die
Vorsitzende des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Frau Abgeordnete Petra Merkel
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

0 1 5 4

17. Wahlperiode

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 018 88/721-0

Telefax 018 88/721-1403

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
16 - 2009 - 1025

Durchwahl
1160

Bonn, den
03.02.2010

vorab per E-mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Notwendigkeit des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei den Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG)

6. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27. Januar 2010 (TOP 6)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 6. Sitzung am 27. Januar 2010 den Bundesrechnungshof um eine Stellungnahme zu der Frage gebeten, welche Folgen sich aus seiner Sicht aus einer möglichen Änderung oder Streichung des Kriteriums der Zusätzlichkeit (§ 3a ZuInvG) ergäben.

Mit der vorliegenden Unterrichtung kommen wir dieser Bitte nach.

Im Ergebnis kommt der Bundesrechnungshof zu dem Schluss, dass aus seiner Sicht das Kriterium der Zusätzlichkeit, wie es der Gesetzgeber im geltenden § 3a ZuInvG ausgeformt hat, unangetastet bleiben sollte.

Für diese Einschätzung sind insbesondere die nachfolgend genannten Gesichtspunkte maßgeblich:

- (1) Der Bund gewährt die Finanzhilfen nach Artikel 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Grundgesetz zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; hieraus ergibt sich, dass die Zusätzlichkeit als wesentliches Kernkriterium ökonomisch und verfassungsrechtlich geboten ist.
- (2) Nur zusätzliche und schnelle staatliche Investitionen sind dazu geeignet, zumindest teilweise die gesamtwirtschaftliche Nachfrangelücke aufgrund der Wirtschaftskrise zu schließen und damit das Ziel des Gesetzes (§ 1 Abs. 1 ZuInvG) zu erreichen. Zielgenaue, ergänzende Wachstumsimpulse sind ohne ein belastbares Zusätzlichkeitserfordernis nicht freizusetzen.
- (3) Bei einer Streichung oder weitgehenden Aushöhlung des Kerngehalts von § 3a ZuInvG hätte das Erfordernis der Zusätzlichkeit nur noch den Charakter einer bloßen Absichtserklärung; die Zusätzlichkeit würde mangels konkreter und nachprüfbarer Anforderungen anreiz- und im Ergebnis weitgehend wirkungslos.
- (4) Insbesondere das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit nach § 3a Abs. 2 Alt. 2 ZuInvG stellt eine wesentliche Kennzahl für den Gesamterfolg der Zielsetzung des Gesetzes (Additionalität versus Substitution) und dessen Messbarkeit dar.
- (5) Eine Evaluierung der Finanzhilfen und ihrer Zielsetzung, wie sie ihre verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage selbst vorschreibt (Art. 104b Abs. 2 S. 2 Grundgesetz), wäre ohne eine valide Aussage darüber, ob die Finanzhilfen „unter dem Strich“ tatsächlich zusätzliche Investitionen bewirkt haben, kaum mehr denkbar. Auch vor diesem Hintergrund kommt insbesondere der summenbezogenen Zusätzlichkeit sowohl (verfassungs-)rechtlich als auch ökonomisch entscheidende Bedeutung zu.
- (6) Bereits jetzt eröffnet die Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (VV-ZuInvG) die Möglichkeit, bei der Überprüfung der summenbezogenen Zusätzlichkeit den länderspezifischen Besonderheiten in hohem Maße Rechnung zu tragen. In der Verwaltungsvereinbarung sind hierzu mehrere, nicht abschließend aufgeführte Tatbestandsmerkmale formuliert, die zudem kumulativ zu einer Reduzierung der Anforderungen an die summenbezogene Zusätzlichkeit führen können und im Zusammenspiel mit der „Ex-Post-Korrekturklausel“ (§ 5 Abs. 2 S. 5 VV-

ZuInvG)“ aus Sicht des Bundesrechnungshofes¹ ohnehin schon die untere Grenze des Vertretbaren darstellen.

Die Bewertung des Bundesrechnungshofes ergibt sich aus den nachfolgend im Einzelnen dargelegten Gründen:

1 **Ökonomische und verfassungsrechtliche Ausgangslage**

Vor dem Hintergrund der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und dem größten konjunkturellen Einbruch der Nachkriegszeit wird staatlichen Maßnahmen eine wesentliche Rolle zugesprochen. Neben den staatlichen „Rettungsmaßnahmen“ für private und staatliche Kreditinstitute sind insbesondere die zusätzlichen staatlichen Ausgaben von zentraler Bedeutung. Zumindest teilweise soll durch sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrageflücke geschlossen werden. Deutschland agiert hier im Einklang mit anderen führenden Wirtschaftsnationen.

Um die Folgen des Konjunkturabschwungs in Deutschland abzufedern, hat der Deutsche Bundestag am 13. Februar 2009 das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (sogenanntes Konjunkturpaket II) verabschiedet. Der Bundesrat hat diesem Artikelgesetz am 20. Februar 2009 zugestimmt. Das Gesetz trat am 6. März 2009 in Kraft.

Artikel 7 umfasst das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG). Dieses Gesetz fußt auf Artikel 104b Grundgesetz, der dem Bund zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Möglichkeit einräumt, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden zu gewähren.

Der Gesetzgeber hat im Zuge der Föderalismusreform 2006 einer Verstärkung der Wirksamkeitskontrolle bezüglich der Zielerreichung auf Verfassungsebene abgesichert. Finanzhilfen sind hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen (Artikel 104b Abs. 2 S. 2 Grundgesetz). Die Regelung sieht vor, eine an dem jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle vorzunehmen und einen flexibleren und effizienteren Einsatz des gesamtstaatlich ausgerichteten Steuerungsinstruments der Finanzhilfen zu erreichen.

¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 24.03.2009 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (HHA-Drs. 16(8)/5878).

Um die mit den Zukunftsinvestitionen verbundenen Ziele und Schwerpunkte zu erreichen, hat der Gesetzgeber für die Finanzhilfen in Höhe von 10 Mrd. Euro verschiedene Förderkriterien (z.B. Förderbereiche, Zusätzlichkeit, Nachhaltigkeit, Doppelförderverbot, Förderquote) festgelegt und das Instrument der Rückforderung als Anreizsystem eingeflochten. Verfahrensabläufe sind in einer Verwaltungsvereinbarung festgehalten.

Da der Bund die Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gewährt, sind insbesondere folgende Förderkriterien bereits verfassungsrechtlich geboten:

- Kriterium der Zusätzlichkeit und
- Kriterium der Schnelligkeit.

— Denn nur zusätzliche und schnelle staatliche Investitionen sind dazu geeignet, zumindest teilweise die gesamtwirtschaftliche Nachfragerücke zu schließen. Nur ein solches staatliches Handeln dient dem verfassungsrechtlichen Gebot der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Setzt der Staat die Investitionen nicht schnell um, wirken diese nicht mehr antizyklisch. Sind die Investitionen nicht zusätzlich, verpufft die damit beabsichtigte Wirkung gänzlich.

Vor diesem Hintergrund entfaltet das Kriterium der Zusätzlichkeit nach § 3a ZuInvG für die Wirksamkeit des angestrebten konjunkturellen Impulses eine besondere Bedeutung. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich ein Mehr an Investitionen herbeiführen – und damit die Konjunktur stimulieren – und die Bundesmittel nicht lediglich eigene Investitionen der Länder und Kommunen ersetzen (Additionalität statt Substitution).

2 Fortentwicklung des einfachgesetzlichen Regelungsrahmens

Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27.01.2009² war bereits formuliert, dass Finanzhilfen nur für zusätzliche Investitionen gewährt werden (§ 3 Abs. 3 ZuInvG-E). Daneben sah die Regelung zur Rückforderung vor, dass der Bund die Finanzhilfen von einem Land zurückfordern kann, wenn diese Anforderung an die Zusätzlichkeit nicht gegeben ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 ZuInvG-E).

² Vgl. BT-Drs. 16/11740.

Ein Kriterium, das insbesondere die summenbezogene Zusätzlichkeit sicherstellen sollte,³ war bereits im Entwurf der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsgesetz vom 12.02.2009, also schon im Kontext des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vorhanden.

Im Zuge der Gesetzesberatung hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages dann § 3a ZuInvG eingefügt:

- Finanzhilfen (...) werden nur für zusätzliche Investitionen gewährt.
- Die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen muss sowohl vorhabenbezogen als auch in Bezug auf die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich Kommunen gegeben sein.

— Das für die Zielereichung maßgebliche Kriterium der Zusätzlichkeit hat damit aufgrund seiner für den Gesetzgeber überragenden Bedeutung Gesetzesrang erlangt und war damit auch der Disposition der Länder anlässlich der zum damaligen Zeitpunkt noch ausstehenden finalen Verhandlungen zum Abschluss der Verwaltungsvereinbarung entzogen.

Die gültige Verwaltungsvereinbarung trat nach Verhandlungen des Bundes mit den Ländern am 02.04.2009 in Kraft. Die Anforderungen an die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit blieben unverändert. Zu den Änderungen der Anforderungen an die summenbezogene Zusätzlichkeit hat der Bundesrechnungshof am 24.03.2009 auf Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bereits detailliert berichtet.⁴

Der Bundesrechnungshof ist in seiner Stellungnahme zu dem Schluss gekommen, dass bei der Ermittlung der maßgeblichen Referenzwerte für die summenbezogene Zusätzlichkeit mehrere nicht abschließend aufgeführte Tatbestandsmerkmale formuliert sind, die zudem kumulativ zu einer Reduzierung der Anforderungen an die summenbezogene Zusätzlichkeit führen können. Im Zusammenspiel mit der zusätzlich eingeführten Ex-Post-Korrekturklausel (§ 5 Abs. 2 S. 5 VV-ZuInvG) bildet der gültige Regelungsrahmen zur Zusätzlichkeit mit Blick auf die verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage zur Gewährung von Finanzhilfen zur Abwehr einer

³ Entwurf der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsgesetz vom 12.02.2009: „Die Zusätzlichkeit in Bezug auf die Summe der Investitionsausgaben ist in der Höhe gegeben, in der die in den Jahren 2009 bis 2011 von Ländern einschließlich Kommunen konsolidiert für Investitionen verausgabten Beträge die von Ländern einschließlich Kommunen konsolidiert für Investitionen verausgabten Beträge der Jahre 2006 bis 2008 übersteigen (§ 5 Abs. 2 S. 1 VV-ZuInvG-E).“

⁴ Vgl. HHA-Drs. 16(8)5878.

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Sicht des Bundesrechnungshofes bereits jetzt die untere Grenze des Vertretbaren.

3 Auswirkungen einer möglichen Streichung oder „Entkernung“ des § 3a ZuInvG

(1) Im Hinblick auf eine im Raum stehende Änderung der gesetzlichen Vorgaben zur Zusätzlichkeit sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes folgende Aspekte bezüglich der Sicherstellung der summenbezogenen Zusätzlichkeit wesentlich:

Würde § 3a ZuInvG ersatzlos gestrichen, wäre zunächst die Gesetzessystematik durchbrochen. Sowohl das Anreizsystem der Rückforderung als auch der Verweis auf die Verwaltungsvereinbarung liefern – aufgrund ihrer Verknüpfung zu § 3a ZuInvG – ins Leere (§§ 7 Abs. 1 S. 1 und 8 S. 2 ZuInvG). Ebenfalls ohne Wirkung verblieben die konkreten Anforderungen zur summenbezogenen Zusätzlichkeit in der Verwaltungsvereinbarung, die gleichermaßen auf § 3a ZuInvG abstellen (§ 5 Abs. 1 VV-ZuInvG).

Zurück bliebe im Gesetz lediglich der allgemeine, letztendlich bereits in Art. 104b Grundgesetz gründende Hinweis in § 1 Abs. 1 S. 1 ZuInvG, wonach zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts der Bund zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder unterstützt. Nach der Verwaltungsvereinbarung träte lediglich noch der Hinweis hinzu, dass Bund und Länder übereinstimmen, dass die Zielsetzung des Programms nur erreicht werden kann, wenn die Finanzhilfen des Bundes zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) eingesetzt werden.

Das ökonomisch und verfassungsrechtlich gebotene Kriterium der Zusätzlichkeit hätte dann nur noch den Charakter eines Programmsatzes, der auf eine bloße Absichtserklärung abzielt. Mangels konkreter Anforderungen und belastbarer Prüfung bliebe die Zusätzlichkeit anreiz- und im Ergebnis wirkungslos zurück. Das wesentliche Ziel des Gesetzes, Konjunkturimpulse durch zusätzliche Investitionen, wäre einer Evaluierung im Sinne von Artikel 104b Abs. 2 S. 2 Grundgesetz entzogen.

(2) Auch eine Änderung dieses Kernkriteriums dahingehend, dass künftig die Zusätzlichkeit nur noch vorhabenbezogen vorliegen müsste, bedeutete im Ergebnis eine der Streichung im Wesentlichen wirkungsgleiche „Entkernung“ des § 3a ZuInvG.

Ein Vorhaben gilt als zusätzlich, wenn seine Gesamtfinanzierung nicht bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan gesichert war. Das Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit ist damit konkret-individuell und beleuchtet lediglich den Einzelfall.

Für die Sicherstellung der konjunkturellen Wirkkraft hingegen ist alleine entscheidend, dass „unter dem Strich“ – also summenbezogen – zusätzliche staatliche Investitionen in die Krise hinein getätigt werden. Nur diese sind geeignet, zumindest teilweise die gesamtwirtschaftliche Nachfragerücke aufgrund der Wirtschaftskrise zu schließen und damit das Ziel des Gesetzes zu erreichen. Die entscheidende Kennzahl für die Zielerreichung des Gesetzes (Additionalität versus Substitution) und dessen Messbarkeit stellt damit das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit dar.

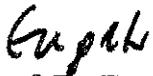
Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit flankiert dabei die summenbezogene Zusätzlichkeit lediglich. Sie kann aber nicht sicherstellen, dass ergänzende, zusätzliche Wachstumsimpulse freigesetzt werden. Denn selbst wenn alle geförderten Einzelvorhaben das Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit erfüllen sollten, können Länder und Kommunen dennoch insgesamt – summenbezogenen – weniger Investitionen tätigen als im Referenzzeitraum vor der Krise, indem sie beispielsweise eigene, bereits beschlossene und haushaltsrechtliche bereits abgesicherte Investitionen zurückstellen. Das für die konjunkturelle Gesamtwirkung schädliche Phänomen der Substitution statt Zusätzlichkeit vermag ein rein vorhabenbezogenes Zusätzlichkeitserfordernis nicht zu vermeiden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint es deshalb nicht ausreichend, den mit den Finanzhilfen des Bundes bezweckten konjunkturellen Gesamtimpuls zur Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts allein mit dem Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit sicherstellen zu wollen.

Darüber hinaus verliert das Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit ab dem Jahre 2010 ohnehin substanziell an Bedeutung, da es auf Vorhaben abzielt, deren Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen und in Kraft gesetzten Haushalt gesichert ist. Das heißt überall dort, wo mit dem Haushaltsjahr 2010 ein neuer Haushalt in Kraft treten wird, ist davon auszugehen, dass durch den Bund zu fördernde Vorhaben gerade nicht in der Haushaltsplanung berücksichtigt waren.

(3) Zusammenfassend würde damit aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Streichung oder eine wirkungsgleiche „Entkernung“ der Zusätzlichkeit nach § 3a ZuInvG dazu führen, dass den Finanzhilfen die verfassungsmäßige Legitimationsgrundlage nachträglich entzogen würde. Denn sie wären mangels eines angemessenen Zielerreichungskriteriums (Zusätzlichkeit) nicht mehr geeignet, einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits vom Ansatz her entgegenzutreten. Zusätzlichkeit der über die Finanzhilfen des Bundes (mit)bezahlten Investitionen der Länder und Kommunen zumindest zu einem signifikanten Teil sicherzustellen, erscheint als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Bund von seiner „Notlagenkompetenz“ des Art. 104b GG Gebrauch machen kann. Hierzu bedarf es eines

konkret ausformulierten, operativ-belastbaren und für den Bund nachprüfbaren Kriteriums der – insbesondere summenbezogenen – Zusätzlichkeit.

Nach alledem spricht sich der Bundesrechnungshof dafür aus, das Kriterium der Zusätzlichkeit in seiner derzeit bestehenden Ausgestaltung unangetastet zu lassen.



Prof. Dr. Engels



Erb



Dr. Mähring