

Investitionshilfen als Haushaltssanierungsinstrument

In der politischen sowie wissenschaftlichen Diskussion stellt sich seit vielen Jahren die Frage, welche Instrumente überhaupt zur Sanierung eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage geeignet sind. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte 1992 bereits auf die Möglichkeit der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung hingewiesen. Der Bund war im Jahr 1993 dieser Empfehlung des BVerfG gefolgt und gewährte im Rahmen einer Sanierungsvereinbarung den damals anerkannten Haushaltsnotlagenländern Bremen und Saarland die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen in jährlichen Teilbeträgen.

Das BVerfG hatte in seinem Urteil von 1992 auch auf ergänzende Sanierungsinstrumente hingewiesen, u. a. auf Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG:

„Die Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gemäß Art. 104a Abs. 4 GG können gezielt auch für Länder eingesetzt werden, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Soweit eine solche Haushaltsnotlage durch das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Strukturschwäche und Überschuldung gekennzeichnet ist, bietet der Förderungszweck des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft eine hinreichende Handlungsermächtigung. Der Bund ist dabei durch das föderative Gleichbehandlungsgebot nicht gehindert, die Investitionsförderung gerade auf solche Länder auszurichten und zu beschränken, die von der Haushaltsnotlage betroffen sind. Der gesamtstaatlich rechtfertigende Grund seiner Hilfe liegt gerade in der Qualität der Haushaltsnotlage, in der sich so nur die betroffenen Länder befinden. Der Bund bleibt allerdings darauf beschränkt, die förderungsfähigen Investitionsbereiche zu bestimmen (vgl. BVerfGE 39, 96 [115]).“¹

¹ BVerfGE 86, 148 (267 f.).

Im aktuellen Urteil des BVerfG vom 19. Oktober 2006 wird dieser Vorschlag wieder aufgegriffen und sogar mit Vorrang vor Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen versehen:

„Wie der Senat auch 1992 in der Sache betont hat, haben die im Grundgesetz ausdrücklich eröffneten Handlungsmöglichkeiten wie insbesondere die Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und Art. 91b GG, Art. 104a Abs. 4 GG sowie Art. 106 Abs. 8 GG **Vorrang** vor der Gewährung von Ergänzungszuweisungen zum Zweck der Sanierung (vgl. BVerfGE 86, 148 <266 ff.>).“²

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Das BVerfG ging in seinem Urteil noch von der Regelung des Art. 104a Abs. 4 GG aus. Zwischenzeitlich ist aber mit Vollendung der Stufe I der Föderalismusreform die bisherige Regelung des Art. 104a Abs. 4 GG durch einen neuen Art. 104b GG ersetzt worden.

Dabei war nicht von vornherein klar, ob die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG nach der Föderalismusreform Stufe I überhaupt noch als Instrument fortgeführt würden, da die Mischfinanzierungen seit Jahren insbesondere von Seiten der Wirtschaftswissenschaften kritisch hinterfragt werden. So befürwortet beispielsweise der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR) schon lange einen umfassenden Abbau der Mischfinanzierungen.³ Allerdings hat der SVR auch eingeräumt, dass durch zweckgebundene Zuweisungen des Bundes Disparitäten im öffentlichen Leistungsangebot entgegengewirkt werden kann. „Auch in den alten Bundesländern trug die Mischfinanzierung in der Vergangenheit zu einer gewissen Angleichung bei der Infrastrukturausstattung bei.“⁴

Sehr kritisch bewertet der SVR hingegen die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG.⁵ Da zu diesem Instrument u. a. Hilfen für den Wohnungsbau und die Wohnungsmodernisierung, Stadtsanierung, Stadtentwicklung sowie Gemeindeverkehrsfinanzierung gehörten, stehe die ökonomische Begründung für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes auf schwachen Füßen, da überregionale Effekte

² BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 198.

³ So beispielsweise SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR), Jahresgutachten 2000/2001, S. 108 ff. (Zif. 169 ff.).

⁴ SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahresgutachten 2000/2001, S. 111 (Zif. 171).

⁵ Siehe u. a. SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahresgutachten 2002/2003, S. 235 (Zif. 398), Jahresgutachten 2003/2004, S. 306 (Zif. 516) und Jahresgutachten 2004/2005, S. 539 (Zif. 794).

sich bei den genannten Maßnahmen nicht identifizieren lassen. „Es handelt sich um reine Subventionstatbestände durch den Bund, die das Ausgabeverhalten der Länder verzerren. Die Finanzhilfen sollten gestrichen und die Aufgaben in den alleinigen Verantwortungsbereich der Länder übertragen werden.“⁶

Die Politik hat sich dieser Kritik hinsichtlich der Einstellung der Finanzhilfen des Bundes nicht angeschlossen, offenbar auch vor dem Hintergrund, dass das Leitmotiv in Deutschland nach wie vor nicht der konkurrierende Föderalismus, wie ihn der SVR unterstellt, sondern der kooperative Föderalismus ist.

Allerdings ist das Sanierungsinstrument der Finanzhilfen des Bundes modifiziert worden. In dem Vorentwurf für den Vorschlag der Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, FRANZ MÜNTEFERING und EDMUND STOIBER, war der neu zu schaffende Art. 104b GG wie folgt formuliert:

- „(1) Der Bund kann den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) Finanzhilfen für Vorhaben, **die nicht Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind**, gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
- erforderlich sind.
- (2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
- (3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Die ursprüngliche Zielsetzung (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) des Art. 104a Abs. 4 GG war unverändert übernommen worden. Neu hingegen war die Absicht, die Investitionshilfen nach Art. 104b GG degressiv

⁶ SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahresgutachten 2003/2004, S. 306 (Zif. 516).

auszugestalten und zeitlich zu befristen. Auch die vorgesehene Möglichkeit einer Überprüfung der Verwendung der eingesetzten Bundesmittel war eine Neuerung gegenüber der alten Regelung.

Besonderes Augenmerk erzeugte aber die geplante Unzulässigkeit von Finanzhilfen bei Vorhaben, die Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder sind.

Die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayer, Berlin und Bremen legten am 07. März 2006 dem Bundesrat einen Gesetzesantrag zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drs. 180/06) vor mit dem Ziel, die bundesstaatliche Ordnung durch klarere Zuordnungen von politischen Verantwortlichkeiten zu reformieren und somit die Zweckmäßigkeit und Effizienz der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen. Dabei sollte u. a. die bisherige Regelung des Art. 104a Abs. 4 GG durch die Einführung des Art. 104b GG wie folgt ersetzt werden (BR-Drs. 178/06):

- „(1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
- erforderlich sind. **Satz 1 gilt nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder.**
- (2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
- (3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Der Ausschluss der Gewährung von Finanzhilfen bei Vorhaben, die Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder sind, war nun im Entwurf in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG enthalten.

In der Begründung des Gesetzesantrages der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin und Bremen (BR-Drs. 178/06) hieß es dazu:

„Zum Beispiel ist ein neues Ganztagschul-Investitionsprogramm danach nicht mehr zulässig, weil das Schulwesen Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebung der Länder ist. Die bestehende Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung „Zukunft Bildung und Betreuung“ vom 29. April 2003 gilt aber weiter aufgrund der Übergangsregelung des Art. 125c Abs. 2 Satz 2.

Dort, wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen hat (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) sind unter den Voraussetzungen des Artikels 104b Finanzhilfen weiter zulässig, weil in diesen Bereichen keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern bleibt unberührt.“

Bei der Beschlussfassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes wurde der Satz 2 im Art. 104b Abs. 1 (Ausschluss der Gewährung von Finanzhilfen bei Vorhaben, die Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder sind) wieder gestrichen. Stattdessen wurde Art. 104b nun wie folgt formuliert (BR-Drs. 462/06):

- „(1) Der Bund kann, **soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht**, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
- erforderlich sind.
- (2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
- (3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Aus einer Negativformulierung (Verbot) wurde eine Positivformulierung (Gebot). Materiell bleibt aber die Beschränkung der Finanzhilfen auf Bereiche, in denen der Bund Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Diesen Entwurf (BR-Drs. 462/06) hat der Deutsche Bundestag in seiner 44. Sitzung am 30. Juni 2006 angenommen. Der Bundesrat hat dann

am 07. Juli 2006 den Gesetzentwürfen mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit zugestimmt.

Somit stellt sich die Frage, welche Maßnahmen zukünftig noch im Rahmen der Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG gefördert werden könnten. Der SVR hat in seinem jüngsten Jahressgutachten 2006/2007 geschlussfolgert, dass sich im Grunde kaum etwas geändert habe:

„Zwar sind Finanzhilfen des Bundes nun ausgeschlossen, wenn es sich um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder handelt; eine Neuauflage des Ganztagschulprogramms, in dessen Rahmen der Bund bis zum Jahr 2008 insgesamt 4 Mrd Euro bereitstellen wird, wäre deshalb nicht zulässig. **In allen anderen Bereichen sind die Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen aber weiterhin derart allgemein, dass sich mit ihnen Förderungstatbestände praktisch beliebiger Art rechtfertigen lassen.**“⁷
(Hervorhebung durch den Verfasser).

Welche Schlussfolgerungen sind aus dieser Rechtslage zu ziehen?

1. Das BVerfG hat in seinem jüngsten Urteil zu Berlin die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG (jetzt Art. 104b GG) als **vorrangiges Mittel** zum Abbau bzw. Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage eingestuft.
2. Durch die Einführung des Art. 104b GG ist die Zielsetzung erhalten geblieben. Lediglich die degressive Ausgestaltung, die Befristung sowie die gebotene Überprüfung der Verwendung der Mittel sind neu aufgenommen worden. Inwieweit der Katalog förderungswürdiger Maßnahmen und Projekte gegenüber der alten Regelung des Art. 104a Abs. 4 GG eingeschränkt wird, bedarf einer näheren verfassungsrechtlichen Überprüfung.
3. Die neu aufgenommenen Restriktionen in Art. 104b GG orientieren sich offensichtlich an den Bestimmungen in § 12 Abs. 3 Maßstäbengesetz (MaßstG), die die degressive Ausgestaltung, die Befristung sowie die Überprüfung der Bewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vorsehen.

⁷ SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahressgutachten 2006/2007, S. 342 (Zif. 460).

Das modifizierte Instrument der Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG ist nach wie vor grundsätzlich geeignet, einer extremen Haushaltsnotlage eines Bundeslandes zu begegnen. Dementsprechend war es nur konsequent und sachlich angebracht, dass die Freie Hansestadt Bremen im Normenkontrollantrag vom 07. April 2006 neben Sanierungshilfen in Form von Bundesergänzungszuweisungen auch Finanzhilfen des Bundes (Investitionshilfen) in den Fokus der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gestellt hat:

„Eine einmalige oder über mehrere Jahre verteilte Entschuldungshilfe könnte Bremen an das Sanierungsziel heranführen und ist für Bremen zur Überwindung seiner anhaltenden extremen Haushaltsnotlage unverzichtbar. Daneben bedarf es aber auch weiterhin öffentlicher Investitionen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Finanzkraft. Insoweit wird anstelle der bisherigen Regelung, die dem Haushaltsnotlagenland unter bestimmten Kautelen einen investiven Einsatz der durch die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen bewirkten Zinersparnisse gestattete, nach Auffassung des Antragsstellers für die Zukunft auch an Investitionshilfen auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG zu denken sein. (...) Dieses Instrument erscheint sowohl für das Haushaltsnotlagenland als auch für den Bund vorteilhaft. Der Senat entwickelt derzeit ein strukturpolitisches Konzept, auf dessen Grundlage mit dem Bund über zusätzliche Finanzhilfen auf der Basis von Art. 104a Abs. 4 GG verhandelt werden soll.“

(Normenkontrollantrag der Freien Hansestadt Bremen vom 07. April 2006, S. 45)

In den Sitzungen des Bundestages und des Bundesrates am 15. Dezember wird eine Arbeitsgruppe, die Vorschläge zur „Föderalismus-Reform-II“ ausarbeiten soll, eingesetzt werden. Unter dem Vorsitz des SPD-Fraktionsvorsitzenden PETER STRUCK sowie - aller Voraussicht nach - des baden-württembergischen Ministerpräsidenten GÜNTHER OETTINGER sollen dann Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeitet werden. Dabei sollte auch über die jüngst vom BVerfG ins Spiel gebrachte Gewährung von Finanzhilfen für Haushaltsnotlagenländer verhandelt werden.

*Günter Dannemann
André W. Heinemann*