

Leitsätze 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/16 – Sicherstellung der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen des Bundes

Leitsätze

(1) Finanzhilfen des Bundes an die Länder erreichen nur dann ihre beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung, wenn sie insgesamt zu mehr Investitionen in den Ländern führen. Der Bund muss deshalb sicherstellen, dass seine Finanzhilfen die eigenen Investitionsausgaben der Länder ergänzen und diese nicht nur ersetzen. Entsprechend ist im Grundgesetz festgeschrieben, dass der Bund seine Mittel *zusätzlich* zu eigenen Mitteln der Länder bereitstellt.

(2) Um die Zusätzlichkeit von Finanzhilfen umzusetzen, sind unterschiedliche Ansätze denkbar. Der Bund sollte verstärkt auf den summenbezogenen Ansatz abstellen. Danach muss sich die Summe der Investitionsausgaben der einzelnen Länder um die erhaltenen Finanzhilfen erhöhen. Dieser Ansatz trägt dem verfassungsrechtlichen Ziel von Finanzhilfen, durch mehr Investitionen gesamtstaatliche Wirkung zu erreichen, am besten Rechnung.

(3) Die jeweils zuständigen Bundesministerien sollten dafür sorgen, dass in den Gesetzentwürfen zu neuen Finanzhilfen sowie in den entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen die Zusätzlichkeit verankert und die zugehörigen Kernpunkte für deren Umsetzung definiert werden.

Hintergründe

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren. Voraussetzung ist, dass eine konkrete Problemlage besteht, deren Lösung im gesamtstaatlichen Interesse liegt und die ohne die Bundesmittel nicht bewältigt werden könnte. Die Finanzhilfen können diese beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung nur erreichen, wenn sie zu mehr Investitionen in den Ländern und Gemeinden führen. Die Länder müssen also ihre eigenen Investitionsanstrengungen beibehalten und die Investitionen aus Finanzhilfen des Bundes müssen zusätzlich dazu sein. Der Verfassungsgesetzgeber hat das

Erfordernis der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen im Jahr 2019 ausdrücklich in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof prüfte exemplarisch, wie der Bund dieses Erfordernis mithilfe seiner Steuerungs- und Kontrollrechte¹ bislang umgesetzt hat.

(1) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bund die Zusätzlichkeit seiner Finanzhilfen bislang nicht wirksam umgesetzt hat. Zwar enthalten die Verwaltungsvereinbarungen zu den bestehenden Finanzhilfen teilweise die Regelung, dass die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden bzw. die Investitionen der Länder ergänzen und nicht ersetzen. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Offen bleibt jedoch, wie Bund und Länder die Zusätzlichkeit konkret umsetzen und überprüfen wollen. Wenn es hierzu überhaupt Regelungen gibt, sind sie unkonkret und unverbindlich. Sie erschöpfen sich in Absichtserklärungen, die weder überprüfbar noch durchsetzbar sind. Der Bund muss daher konkrete und überprüfbare Anforderungen an die Zusätzlichkeit definieren.

(2) Bei den Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz aus dem Jahr 2009 nutzte der Bund zwei Definitionen der Zusätzlichkeit: die vorhabenbezogene und die summenbezogene. Bei der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit müssen die einzelnen geförderten Investitionsmaßnahmen neu hinzukommen. Allerdings könnten die Länder hierbei eigene, zuvor beschlossene Investitionen zurückstellen. Dieser Ansatz allein stellt daher nicht sicher, dass die Länder insgesamt mehr Investitionen tätigen.

Bei der summenbezogenen Zusätzlichkeit muss sich dagegen die Summe der Investitionsausgaben der einzelnen Länder unterm Strich um die erhaltenen Bundesfinanzhilfen erhöhen. Dieser Ansatz zielt auf ein Mehr an Investitionen ab. Er trägt dem verfassungsrechtlichen Ziel, gesamtstaatliche Wirkung zu erreichen, daher am besten Rechnung. Der Bund sollte somit vorrangig auf den summenbezogenen Ansatz abstellen.

(3) Um die Zusätzlichkeit sicherzustellen, muss sie in den entsprechenden Finanzhilferegelungen praxistauglich und überprüfbar gemacht, sprich operationalisiert werden. Hierzu haben die für die jeweiligen Finanzhilfen zuständigen Ressorts dafür zu sorgen, dass die Kernpunkte für die Umsetzung der Zusätzlichkeit in den Gesetzentwürfen zu neuen Finanzhilfen und den dazugehörigen Verwaltungsvereinbarungen definiert werden. Dabei ist je Finanzhilfe

¹ Artikel 104b Absatz 2 Sätze 1 bis 4 Grundgesetz.

zu entscheiden, welcher Ansatz der Zusätzlichkeit der geeignetste ist. Grundsätzlich sollte dies der summenbezogene Ansatz sein. Eine Abwägung im Einzelfall kann jedoch auch den vorhabenbezogenen Ansatz als sachgerecht ergeben. Die abschließende Beurteilung obliegt dem zuständigen Bundesministerium. Jedenfalls muss der gewählte Ansatz sicherstellen, dass die Finanzhilfen des Bundes zu den Investitionen der Länder hinzutreten und diese nicht ersetzen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat eine Handreichung für die mit Finanzhilfen befassten Ressorts erarbeitet (Ressortschreiben vom 8. April 2022, V A 1 – FV 1020/17/10003 :001). Sie bietet Anknüpfungspunkte zur Bestimmung des geeigneten Ansatzes, um die Zusätzlichkeit sicherzustellen. Die Ressorts sollten diese Handreichung bei der Erarbeitung neuer Finanzhilferegelungen als Handlungsempfehlung berücksichtigen.

Anmerkungen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit seinen Beschlüssen vom 28. Januar 2022 und 24. Juni 2022 unterstützt. Das Bundesministerium der Finanzen hat zudem die besondere Bedeutung der Zusätzlichkeit sowie einen Verweis auf das Ressortschreiben vom 8. April 2022 in die „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“ aufgenommen.

Dieser Leitsatz ergänzt die bereits zu Bundesfinanzhilfen veröffentlichten BWV-Leitsätze 01/11 (Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen des Bundes) und 01/14 (Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes).