

**Haushaltsausschuss**  
**unkorrigiertes**  
**Stenografisches Protokoll**

**15. Sitzung**

**Montag, den 19. April 2010, 15.30 Uhr**

Sitzungsort: Berlin, Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: 4.900 (Europasaal)

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

**TAGESORDNUNG:**

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Öffentliche Anhörung zum**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung  
des Finanzplanungsrates**

BT-Drucksache 17/983

dazu: Ausschussdrucksache(n) 17(8)1324,  
17(8)1325, 17(8)1326(neu), 17(8)1327

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Berichterstatter/in:**

Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)

Abg. Alexander Bonde (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Liste der Sachverständigen  
für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses  
am 19. April 2010

Eberhard Karls Universität Tübingen  
Juristische Fakultät  
Prof. Dr. Christian Seiler

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen  
Staatssekretär Dr. Wolfgang Voß

Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Deutschen Städtetages  
Dr. Stephan Articus

Bundesagentur für Arbeit  
Vorstand Grundsicherung  
Heinrich Alt

Leibniz Universität Hannover  
Institut für Öffentliche Finanzen  
Prof. Dr. Stefan Homburg

LSG Sachsen-Anhalt  
Klaus Lauterbach, VRiLSG Sachsen-Anhalt

Bundesrechnungshof  
Präsident Prof. Dr. Dieter Engels

Zentralverband des Deutschen Handwerks  
AL Dr. Alexander Barthel

Sozialgericht Potsdam  
Direktor Johannes Graf von Pfeil

Paritätischer Gesamtverband  
Werner Hesse

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

Montag, 19. April 2010, 15:30 Uhr


DEUTSCHER BUNDESTAG

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

| Ordentliche Mitglieder<br>des Ausschusses | Unterschrift  | Stellvertretende Mitglieder<br>des Ausschusses | Unterschrift  |
|---|---|--|---|
| <b>CDU/CSU</b>                            |   | <b>CDU/CSU</b>                                 |   |
| Barthle, Norbert                          |    | Brand, Michael                                 | .....   |
| Brackmann, Norbert                        |    | Brinkhaus, Ralph                               | .....   |
| Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.         | .....   | Dautzenberg, Leo                               | .....   |
| Frankenhauser, Herbert                    | .....   | Dobrindt, Alexander                            | .....   |
| Funk, Alexander                           |    | Holzenkamp, Franz-Josef                        | .....   |
| Herrmann, Jürgen                          | .....   | Kiesewetter, Roderich                          | .....   |
| Kalb, Bartholomäus                        |    | Kudla, Bettina                                 | .....   |
| Karl, Alois                               | .....   | Maag, Karin                                    | .....   |
| Klein, Volkmar                            |    | Meister Dr., Michael                           | .....   |
| Kruse, Rüdiger                            |    | Michelbach Dr. h.c., Hans                      | .....   |
| Luther Dr., Michael                       |   | Rupprecht (Weiden), Albert                     | .....   |
| Mattfeldt, Andreas                        | .....   | Schnieder, Patrick                             | .....   |
| Rehberg, Eckhardt                         | .....   | Spahn, Jens                                    | .....   |
| Schirmbeck, Georg                         |  | Tillmann, Antje                                | .....   |
| Schulte-Drüggelte, Bernhard               | .....   | Vogelsang, Stefanie                            |  |
| Willsch, Klaus-Peter                      |  | Weiß (Emmendingen), Peter                      | .....   |
| <i>M. Elger (Bund)</i>                    |  |  |   |
| <b>SPD</b>                                |   | <b>SPD</b>                                     |   |
| Brandner, Klaus                           |  | Arndt-Brauer, Ingrid                           | .....   |
| Brinkmann (Hildesheim), Bernhard          | .....   | Bartol, Sören                                  | .....   |
| Danckert Dr., Peter                       | .....   | Binding (Heidelberg), Lothar                   |  |
| Hagedorn, Bettina                         |  | Bollmann, Gerd                                 | .....   |
| Hagemann, Klaus                           |  | Evers-Meyer, Karin                             | .....   |
| Kahrs, Johannes                           | .....   | Hinz (Essen), Petra                            | .....   |
| Merkel (Berlin), Petra                    |  | Poß, Joachim                                   | .....   |
| Schneider (Erfurt), Carsten               |  | Roth (Heringen), Michael                       | .....   |
| Schurer, Ewald                            | .....   | Scheelen, Bernd                                | .....   |
| Schwanitz, Rolf                           |  | Steling Dr., Carsten                           | .....   |

Angelika Krüger-Leipziger, SPD  
Gabriele Hiller-Ohm, SPD  
Kafke Mast, SPD



Montag, 19. April 2010, 15:30 Uhr

DEUTSCHER BUNDESTAG

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

| Ordentliche Mitglieder<br>des Ausschusses       | Unterschrift       | Stellvertretende Mitglieder<br>des Ausschusses | Unterschrift       |
|---|--------------------|--|--------------------|
| <b>FDP</b>                                      |                    | <b>FDP</b>                                     |                    |
| Flach, Ulrike                                   | <i>[Signature]</i> | Ahrendt, Christian                             | <i>[Signature]</i> |
| Fricke, Otto                                    | <i>[Signature]</i> | Döring, Patrick                                | <i>[Signature]</i> |
| Haustein, Heinz-Peter                           | <i>[Signature]</i> | Link (Heilbronn), Michael                      | <i>[Signature]</i> |
| Koppelin Dr. h.c., Jürgen                       | <i>[Signature]</i> | Piltz, Gisela                                  | <i>[Signature]</i> |
| Toncar, Florian                                 | <i>[Signature]</i> | Spatz, Joachim                                 | <i>[Signature]</i> |
| Winterstein Dr., Claudia                        | <i>[Signature]</i> | Thiele, Carl-Ludwig                            | <i>[Signature]</i> |
| <b>DIE LINKE.</b>                               |                    | <b>DIE LINKE.</b>                              |                    |
| Bartsch Dr., Dietmar                            | <i>[Signature]</i> | Bluhm, Heidrun                                 | <i>[Signature]</i> |
| Bockhahn, Steffen                               | <i>[Signature]</i> | Höll Dr., Barbara                              | <i>[Signature]</i> |
| Claus, Roland                                   | <i>[Signature]</i> | Kipping, Katja                                 | <i>[Signature]</i> |
| Leutert, Michael                                | <i>[Signature]</i> | Kunert, Katrin                                 | <i>[Signature]</i> |
| Löttsch Dr., Gesine                             | <i>[Signature]</i> | Sharma, Raju                                   | <i>[Signature]</i> |
| <i>Bintewald, Matthias v. (Kess) v. d. Holt</i> |                    |  |                    |
| <b>BÜ90/GR</b>                                  |                    | <b>BÜ90/GR</b>                                 |                    |
| Bonde, Alexander                                | <i>[Signature]</i> | Nouripour, Omid                                | <i>[Signature]</i> |
| Hinz (Herborn), Priska                          | <i>[Signature]</i> | Ostendorff, Friedrich                          | <i>[Signature]</i> |
| Kindler, Sven-Christian                         | <i>[Signature]</i> | Paus, Lisa                                     | <i>[Signature]</i> |
| Kühn, Stephan                                   | <i>[Signature]</i> | Sarrazin, Manuel                               | <i>[Signature]</i> |

*Welleman, Illk*  
*Woh. Proles*  
*Resch Völs*  
*JOHANNES JOOS*  
*MARKUS KURTH*  
*LINDEMANN*

*DIE LINKE*  
*SPD*  
*FDP*  
*B90/GR.*  
*CDU*

**Anwesenheitsliste der Sachverständigen**  
**zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 19. April 2010**  
**– Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates –**  
(BT Drucksache 17/983)

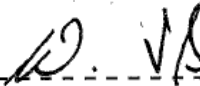
Sachverständige/r

Unterschrift

Prof. Dr. Christian Seiler  
Eberhard Karls Universität Tübingen

keine Teilnahme

Dr. Wolfgang Voß  
Sächsisches Staatsministerium  
der Finanzen



Dr. Stephan Articus  
Deutscher Städtetag

keine Teilnahme


Heinrich Alt  
Bundesagentur für Arbeit



Prof. Dr. Stefan Homburg  
Leibniz Universität Hannover




Klaus Lauterbach  
Landessozialgericht Sachsen-  
Anhalt



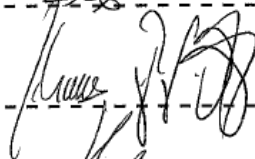
Prof. Dr. Dieter Engels  
Bundesrechnungshof



Dr. Alexander Barthel  
Zentralverband des Deutschen  
Handwerks



Johannes Graf von Pfeil  
Sozialgericht Potsdam



Werner Hesse  
Paritätischer Gesamtverband



- 2 -

**Sachverständige/r**

**Unterschrift**

PD Dr. Jan Schnellenbach  
Ruprecht-Karls-Universität  
Heidelberg

-----

-----

-----

-----

-----

(Beginn: 15.34 Uhr)

**Vorsitzende Petra Merkel:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 14. Sitzung am 24. März dieses Jahres auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates durchzuführen.

Ich rufe daher den **einzigen Punkt der heutigen Tagesordnung** auf:

### **Öffentliche Anhörung zum**

#### Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates

- Drucksache 17/983 –

dazu: Ausschussdrucksachen 17(8)1324, 17(8)1325, 17(8)1326(neu), 17(8)1327, 17(8)1361, 17(8)zu1361, 17(8)1367

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Carsten Schneider (Erfurt) [SPD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]  
Abg. Alexander Bonde [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Zu dieser Veranstaltung, die im Parlamentsfernsehen übertragen wird, darf ich die trotz der Aschewolke zum Teil von weit her angereisten Sachverständigen ebenso willkommen heißen wie die Vertreter und Vertreterinnen der mitberatenden Ausschüsse. Vonseiten der Sachverständigen liegen mir die Absagen von Herrn Professor Seiler und Herrn Dr. Articus vor.

Gestatten Sie mir, vor Eintritt in die eigentliche Thematik noch einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf zu machen. Die Koalition hat darum gebeten, zunächst maximal eine Stunde Fragen zum Themenkomplex „Abschaffung des Finanzplanungsrates“, also zum eigentlichen Gesetzentwurf, zu stellen und anschließend auf

die Änderungsanträge der Fraktionen der CDU/CSU und FDP einzugehen und in jeweils eineinviertel Stunden die Themen „Härtefallregelung“ und „Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes“ zu behandeln. Dies bedeutet, dass die Anhörung, wie wir es vorgesehen haben, spätestens um 19 Uhr beendet sein wird. Der Zeitrahmen ist also verbindlich.

Wie man die unterschiedlichen Teile gewichtet, hängt sicherlich von den Wortmeldungen ab. Damit es jedoch keine Verschiebungen gibt, werde ich mit Ihrem Einverständnis dafür sorgen, dass die Behandlung der Themenkomplexe im Zeitrahmen bleibt; das heißt, dass die Fragerunde unabhängig davon, ob die auf der Rednerliste stehenden Fragesteller ihre Fragen stellen konnten oder nicht, nach der vorgesehenen Zeit abgebrochen wird und das nächste Thema aufgerufen wird.

Zu diesem Punkt meldet sich Herr Bonde zu Wort.

**Alexander Bonde** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Da es sich um ein besonderes Gesetzgebungsverfahren handelt - es hat durchaus das Potenzial, auch von anderen Verfassungsorganen behandelt zu werden -, möchte ich Folgendes ansprechen: Die Koalitionsfraktionen sind richtigerweise davon ausgegangen, dass es in der Opposition Diskussionsbedarf gibt, und haben daher diese Anhörung beantragt. Im Laufe des Verfahrens haben wir uns gemeinsam auf Datum und Sachverhalte geeinigt.

Ich bin über das Anliegen der Koalition, das Thema „Abschaffung des Finanzplanungsrates“ zu beraten, erstaunt, da es in keiner Stellungnahme einschlägig behandelt worden ist und auch in den vorangegangenen Debatten keine Rolle gespielt hat und nicht umstritten war. Ich finde es fragwürdig, dass für die Fragerunde zu diesem Thema eine Stunde vorgesehen ist und für das sehr strittige Thema „Zusätzlichkeit“, das uns mehrfach beschäftigt hat, das in vielen Stellungnahmen behandelt wird und zu dem es viele Fragen gibt, fast genauso viel Zeit vorgesehen ist. Ich will anmerken, dass das in der Vereinbarung zu dieser Anhörung so nicht geplant war. Insofern bin ich sehr gespannt, welche Fragen die Koalitionsfraktionen stellen werden. Ich gehe nicht davon aus, dass auf Zeit gespielt wird, um die Fra-

gezeit der Opposition in Bezug auf das Thema „Zusätzlichkeit“ zu reduzieren.

**Otto Fricke** (FDP): Ich habe kein Problem damit, dass wir uns zunächst eineinviertel Stunden mit dem Thema „Zusätzlichkeit“ befassen und dann den zweiten Fragekomplex durchgehen. Danach sehen wir, wie viel Zeit noch übrig bleibt. Wenn es Herrn Kollegen Bonde hilft, dann können wir so vorgehen. Was die Organisation des Zeitplans betrifft, möchte ich anmerken, dass ich mich auf die weise Entscheidung der Vorsitzenden verlassen habe.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Das war nicht die weise Entscheidung der Vorsitzenden, sondern der Wunsch der Antragsteller. Damit war also auch die FDP mit im Boot; denn sie gehört zur Koalition.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, zum Einwand, den Herr Kollege Bonde vorgebracht hat, lässt sich Folgendes sagen: Diese Anhörung kam auch auf Antrag der Oppositionsfractionen zustande. Es war eine gemeinsame Entscheidung der Obleute. Das Gesetzgebungsverfahren steht zunächst im Zentrum. Alle anderen Themenkomplexe sind Anhängsel dieses Gesetzgebungsverfahrens. Deshalb waren wir der Auffassung, dass man zu dem Kerngesetz eine entsprechende Fragerunde vorsehen sollte. Die übrigen Themen - „Härtefallregelung“ und „Zusätzlichkeit“ - sind damit verbunden. Wir können sie gerne diskutieren. Wenn man bedenkt, dass jeder Fragen stellen möchte, wird deutlich, dass eine Stunde und 15 Minuten schnell vorbei sind.

Ich schließe mich, wenn dieser Wunsch besteht, dem Vorschlag des Kollegen Fricke an, dass wir die beiden Anhängsel vorziehen. Wenn die Zeiten entsprechend eingehalten werden, dann habe ich damit kein Problem.

**Carsten Schneider** (Erfurt) (SPD): Ich schließe mich dem Einwand des Kollegen Bonde und dem Vorschlag der Koalition an.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Wir beginnen also mit dem Thema „Zusätzlichkeit“; das finde ich gut. Danach sprechen wir eineinviertel Stunden über das Thema „Härtefallregelung“. Zum Schluss kommt das Thema „Abschaffung des Finanzplanungsrates“.

Ich möchte einige Anmerkungen zum Verfahren der Anhörung machen. Die sich bereits in früheren Anhörungen bewährte Regel, dass jeder Fragesteller bzw. jede Fragestellerin entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch für diese Anhörung. Weitere Fragen sind in der darauffolgenden Fragerunde möglich. In der ersten Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort. Wie bei unseren Ausschusssitzungen üblich, werden abwechselnd Mitglieder der Regierungsfractionen und der Oppositionsfractionen aufgerufen. Anschließend haben die weiteren Mitglieder des Haushaltsausschusses Gelegenheit, Fragen zu stellen, bevor die Vertreter und Vertreterinnen der mitberatenden Ausschüsse ihr Fragerecht wahrnehmen können.

Ich bemühe mich darum, dass sich die Stärke der jeweiligen Fraktionen in der Fragerunde widerspiegelt, wobei ich mir vorstellen kann, dass das schwierig werden wird. Seien Sie also bitte nachsichtig, vor allem auch deshalb, weil Frau Hasenjäger und ich zwei Tage lang mit dem Auto unterwegs waren, um von Madrid nach Berlin zu kommen, damit wir pünktlich zur Anhörung erscheinen können. Auch Herr Flosbach und ein Dolmetscher des Hauses waren dabei. Wir sind erst gestern Abend um 21.30 Uhr zurückgekommen. Sie sehen, es gibt Einsatz auf allen Seiten. Wenn wir ab und zu gähnen, ist das dieser Tatsache geschuldet. - So viel zur aktuellen Aschewolke am Himmel.

Die von den Sachverständigen erbetenen Vorabstimmungen dienen als Grundlage für die Fragen. Diese Stellungnahmen sind ausgelegt und wurden in der Ausschussdrucksache 17(8)1361 zusammengefasst. Weitere Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände und Institutionen, die in der Ausschussdrucksache 17(8)1367 zusammengefasst wurden, liegen ebenfalls aus.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist nicht vorgesehen, weil das den Zeitrahmen sprengen würde. Der Ausschuss tritt daher sofort in die erste Fragerunde ein.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Zum Zukunftsinvestitionsgesetz möchte ich anmerken, dass es verabschiedet wurde, um in der tiefgreifendsten Finanz- und Wirtschaftskrise, die Deutschland je erlebt hat, den Einbruch



der Konjunktur abzufedern. Wir wollten Brücken bauen. Das war die ursprüngliche Zielsetzung dieses Gesetzes.

Meine Frage richtet sich an Herrn Staatssekretär Voß. Laut BMF waren bereits bis Mitte Februar mehr als 83 Prozent der Mittel, die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes bereitgestellt wurden, durch laufende Vorhaben in den Ländern und Kommunen gebunden, sodass der überwiegende Teil der Bundesmittel bereits konjunkturwirksam festgelegt ist, auch wenn die Mittel im Einzelnen noch nicht abgeflossen sind. Dieser Punkt ist jedoch sekundär. Ich frage Sie, Herr Staatssekretär, ob nach Ihrer Einschätzung damit die Zielsetzungen des kommunalen Investitionsprogramms, nämlich die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, weitgehend erreicht worden sind und ob vor diesem Hintergrund die beabsichtigte Änderung in Bezug auf das Kriterium der Zusätzlichkeit negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hätte.

**Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß** (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen): In der Tat ist es so, dass die Zielsetzungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes weitgehend erreicht worden sind bzw. sich in der Realisierung befinden. Im Zweiten Statusbericht des Bundesrechnungshofes vom 25. Februar 2010, der Ihnen zugeleitet wurde, wurde ermittelt, dass es einen hohen Grad an Mittelbindung gibt: Bundesweit sind es rund 83 Prozent, in Sachsen sind es sogar etwa 98 Prozent. Insofern würde ich sagen, dass Ihre grundsätzlichen Zielsetzungen, nämlich die Beschäftigung abzustützen und für ein zusätzliches Volumen an Aufträgen für die Handwerker zu sorgen, derzeit erreicht sind. Das ist in der Region durchaus zu spüren.

**Carsten Schneider** (Erfurt) (SPD): Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz soll vor allen Dingen eine expansive Finanzpolitik unterstützt werden. Mit zusätzlichen Investitionen in den Ländern und Kommunen in Höhe von 10 Milliarden Euro soll ein positiver wirtschaftlicher Effekt erzielt werden. Diese zusätzlichen Mittel können von den Gemeinden beantragt werden.

Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an den Präsidenten des Bundesrechnungshofs, Professor Dr. Engels. Herr

Engels, Sie haben sich eindeutig dahin gehend geäußert, dass am Kriterium der Zusätzlichkeit, also am ursprünglichen Gesetzentwurf, festgehalten werden soll. Wenn es eine Streichung gäbe, was für eine verfassungsrechtliche Konsequenz hätte das in Bezug auf die Finanzhilfen des Bundes? Ist es dann noch verfassungsgemäß, dass der Bund diese Mittel bereitstellt, oder würde dies dann verfassungswidrig?

Meine zweite Frage richtet sich an den Vertreter des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Herrn Dr. Barthel. Ich beziehe mich auf Ihre Stellungnahme, in der die positiven und stabilisierenden Effekte des Zukunftsinvestitionsprogramms hervorgehoben wurden. Mich würde interessieren, ob Sie konkrete Anhaltspunkte für die Befürchtung haben, dass die Umschichtungen der Mittel in den Kommunen zulasten des Investitionsniveaus gehen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Der Bundesrechnungshof plädiert sehr dafür, § 3 a ZulnvG beizubehalten. Warum plädieren wir dafür? Wir haben das Konzept des Gesetzes, wie Sie es im vergangenen Jahr beraten und beschlossen haben, so verstanden, dass die ausfallende private Nachfrage zumindest zum Teil durch zusätzliche staatliche Investitionen ersetzt werden soll. Weiterhin haben wir das Konzept so verstanden, dass aus diesem Grunde sowohl der Bund als auch die Länder - in Klammern: auch die Kommunen - Mittel bereitstellen und damit mehr oder zumindest genauso viel wie in den Jahren zuvor tun, damit ein zusätzlicher Impuls gegeben werden kann und die ausfallende private Nachfrage durch staatliche Nachfrage ersetzt wird. Das ist der ökonomische Aspekt.

Wir halten dies aber auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten für ausgesprochen wichtig. Der erste Gesichtspunkt ist: Der neu geschaffene Art. 104 b GG, der gerade einmal vier Jahre alt ist, verlangt zunächst einmal, dass die Finanzhilfen zu bestimmten Zwecken eingesetzt werden. Das Zukunftsinvestitionsgesetz hat den ausdrücklichen Zweck, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Nach unserem Dafürhalten ist das nur dann erreichbar, wenn die Länder mitmachen, das heißt, wenn sie zumindest an dem Sockelbetrag festhalten, der in den Vorjahren be-

reitgestellt wurde. Falls die Länder ihre Investitionstätigkeiten reduzieren sollten, kann kein zusätzlicher Impuls erfolgen. Nach unserem Dafürhalten ist dann die Voraussetzung des Art. 104 b Abs. 1 GG - hier wird bestimmt, unter welchen Bedingungen Finanzhilfen erforderlich sind und damit gewährt werden dürfen, um einen wirtschaftlichen Impuls zu geben - nicht mehr erfüllt.

Der zweite Gesichtspunkt ist folgender: Durch Art. 104 b Abs. 2 GG wird seit vier Jahren vorgeschrieben, dass der Einsatz der Mittel in zwei Richtungen überprüfbar sein muss: Zum einen muss die Einzelmaßnahme sozusagen dem im Gesetz festgelegten Zweck entsprechen, zum anderen soll auch überprüft werden können, ob die Finanzhilfe diesen Zweck erfüllt hat. Wenn das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit entfällt, dann lässt sich letztendlich nicht mehr überprüfen, ob dieser Effekt worden erreicht ist. Man könnte dies tun, indem man die Statistiken anschließend miteinander vergleicht.

Ich denke, mit der Streichung wird den Ländern Folgendes signalisiert: Das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit darf in diesem gesamten Verfahren keine Rolle mehr spielen. Ihr braucht euch daran nicht „festnageln“ zu lassen. Ihr müsst keine Sanktionen mehr befürchten, und es wird anschließend auch nicht mehr überprüft werden.

Wenn ich das alles zusammen betrachte, dann komme ich zu dem Schluss, dass jedenfalls die normative Lage - hinsichtlich der faktischen Lage ist es vielleicht etwas anderes - nicht mehr dem entspricht, was durch die Konzeption von Art. 104 b GG vor vier Jahren erreicht werden sollte. Aus all diesen Gründen kommt der Bundesrechnungshof zu der Schlussfolgerung: Es wäre ausgesprochen sinnvoll, wenn nicht sogar geboten, an § 3 a ZulnVG festzuhalten.

**Sachverständiger Dr. Alexander Barthel** (Zentralverband des Deutschen Handwerks): Wir haben bis jetzt keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der Prozess, den wir befürchten, schon realisiert ist. Das ist aber insoweit nicht erstaunlich, als bei der Aufstellung der Investitionspläne alle - das gilt auch für die Kommunen - gestreut sind.

Wir haben in der Stellungnahme Befürchtungen artikuliert, die sich auch auf Aussagen beispielsweise von Vertretern der

Kommunen stützen. Diese weisen darauf hin, dass das, was zwischenzeitlich auch im Rahmen des Programms gebunden worden ist und absehbar auch weiter gebunden wird, bei Fortfall der finanzstatistischen Zusätzlichkeit fortgeführt wird, während ergänzende „normale“ Investitionen aus Gründen der Finanzierung zurückgestellt werden, sodass das Investitionsvolumen in der Summe sinkt und damit kein zusätzlicher Impuls entstehen kann.

**Dr. h. c. Jürgen Koppelin** (FDP): Meine Frage geht an Herrn Professor Homburg, weil ich mit Interesse gelesen habe - dazu hätte ich gerne kurz weitere Ausführungen von Ihnen -, dass es keine nachteiligen Folgen hat, wenn wir die Zusätzlichkeitskriterien streichen bzw. abschwächen, wie Sie es geschrieben haben. In diesem Zusammenhang haben Sie ein Beispiel aus dem Bereich der Schulen genannt. Können Sie noch etwas deutlicher ausführen, welche Folgen Sie sehen - Sie haben, wie gesagt, von Abschwächung gesprochen -, wenn wir so verfahren würden?

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Meine Position ist: Ich finde es richtig, dass § 3 a ZulnVG gestrichen wird. Ich würde sogar noch einen Schritt weitergehen, indem ich noch nicht einmal eine vorhabenbezogene Zusätzlichkeit fordern würde, was über die Regierungspläne hinausgeht.

Das hat folgenden Grund: Als ich in den 80er-Jahren Volkswirtschaftslehre studiert habe, hat man mir beigebracht, was es in den 70er-Jahren mit den sogenannten Zukunftsinvestitionsprogrammen auf sich hatte.

(Zuruf von der CDU/CSU: ZIP!)

- Damals hieß es ZIP, genau; Sie können sich noch erinnern.

(Georg Schirmbeck (CDU/CSU):  
Ein erfahrener Kollege!)

Mein Professor hat mir das damals so erklärt: Die Kommunen erhielten im Sommer zusätzliches Geld vom Bund, das sie ganz schnell ausgeben mussten. Sie hatten aber keine vernünftigen Planungen für die Verwendung dieses Geldes. Deshalb griff man in die unterste Schublade, in der sich die abgelehnten Planungen befanden; diese verwirklichte man dann. Das sind die Schwimmbäder, die

in den 80er- und 90er-Jahren zu nicht tragbaren Folgekosten führten.

Sie als Parlamentarier versuchen normalerweise, knappe Mittel effizient einzusetzen. Denn es gibt viel mehr Wünsche, als man mit dem zur Verfügung stehenden Geld erfüllen könnte. Ich denke, jedem leuchtet Folgendes ökonomisch ein: Im öffentlichen Willensbildungsprozess wird normalerweise das effiziente Projekt genehmigt, und das ineffiziente Projekt wird abgelehnt. So ist das auch gut. Wenn man aber als Politiker unter dem Zwang steht, zusätzliches Geld schnell auszugeben, dann ist es schwierig, vernünftig zu planen. Das ist so schnell nicht möglich. Deshalb holt man die Projekte wieder hervor, die vorher als ineffizient abgelehnt wurden. Aus meiner Sicht als Volkswirt führt dieses Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit dazu, dass die Gelder tendenziell ineffizient verausgabt werden. Ich würde also eher freistellen, wie man das Geld verausgabt.

Viele von Ihnen, die sich auch kommunalpolitisch umtun, wissen, dass die Kommunen gerade im Bereich der Schulen oder im Bereich der Verkehrsinfrastruktur darüber stöhnen, dass sie im Grunde genommen gezwungen sind, Dinge zu tun, die nicht dringlich sind, und dass sie umgekehrt Dinge nicht tun können, die dringlich sind. Dazu gehört der berühmte Flüsterasphalt für Wald- und Feldwege. Dies entsprach dem alten Art. 104 b GG, wonach die Bereitstellung von Geld an die Bedingung geknüpft war, dass der Bund für die entsprechenden Bereiche eine Gesetzgebungskompetenz hatte. Hinsichtlich des Lärmschutzes hatte er eine Gesetzgebungskompetenz, sodass man den Waldweg mit Flüsterasphalt versehen konnte, während man das normale Schlagloch nicht ausbessern konnte. Genauso ist es auch bei den Schulen, wo die Energetik Vorrang hat vor so etwas Essenziellem wie der Sanierung von Toiletten.

In der Theorie ist die Vorstellung, dass mit öffentlichen Geldern die Konjunktur stimuliert wird, zwar ganz schön. Aber in den 70er-Jahren hat man gesehen, dass das nicht funktioniert. Man hat dann im Grunde genommen 30 Jahre lang nichts mehr in dieser Richtung getan. Aufgrund der sehr starken Rezession hat man diesen keynesianischen Ansatz jetzt wieder verfolgt. Ich halte das für falsch. Diejenigen von Ihnen, die meinen, zusätzliche Ausgaben seien wirksam und

würden der Konjunktur helfen, müssen auch sehen, dass in den folgenden Jahren die Ausgaben aufgrund der Zins- und Tilgungsbelastungen geringer sein werden. Das wird der Konjunktur schaden.

Die Vorstellung, dass die Maßnahmen des Staates rechtzeitig erfolgen, ist in diesem Fall ganz klar widerlegt worden. Die Rezession war im ersten Quartal 2009 zu Ende. Aber die Gelder fließen schwerpunktmäßig im Jahr 2010, also im Aufschwungjahr, und zum großen Teil auch noch im Jahr 2011.

Es wäre ein richtiger Schritt, auf die summenbezogene Zusätzlichkeit, mit der in die Länder- und Kommunalhoheit eingegriffen wird, zu verzichten. Darüber hinaus auch noch auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit zu verzichten, wäre ökonomisch besser. Ich bin mit Herrn Kollegen Engels insofern einer Meinung, als dieses juristisch schwierig sein könnte. Denn der Sinn der letzten Verfassungsreform war, dass es kein Durchreichen von Geldern an die Kommunen gibt.

**Roland Claus (DIE LINKE):** Ich wende mich an Herrn Staatssekretär Dr. Voß. Damit Sie meine Fragen besser verstehen, will ich folgende Bemerkung voranstellen: Ich glaube, wir waren die einzige Fraktion im Haushaltsausschuss, die bei der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfs die Streichung des Zusätzlichkeitsbegriffes beantragt hat, weil wir ihn juristisch bzw. verwaltungsrechtlich für außerordentlich problematisch gehalten haben und weil wir Anhänger der Idee einer kommunalen Investitionspauschale sind, die wir hier zum Teil wiederfinden.

Meine erste Frage lautet: Ist nicht bereits mit dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes eine erhebliche Abschwächung der Forderung nach Zusätzlichkeit, wie sie in § 3 a ZulnVG zu finden ist, vereinbart worden? Besteht seitdem nicht ohnehin schon die Situation, dass sich Verwaltungsabkommen und Gesetzestext substantziell unterscheiden?

Meine zweite Frage zielt auf die Begründung Ihrer Ablehnung im Bundesrat. Befürchten Sie bei Aufrechterhaltung eines „harten“ § 3 a ZulnVG einen hohen bürokratischen Aufwand bei der Abrechnung und Prüfung der jetzt realisierten Vorhaben? War es Ihr Begehren, dem aus dem Wege zu gehen, indem Sie im Bundesrat entsprechend votiert haben?

**Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß** (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen): In der Verwaltungsvereinbarung wurde das Kriterium der Zusätzlichkeit definiert und operationell ausgestaltet. In den Minderungen sehen wir nicht unbedingt eine Abschwächung. Die Position der Länder beinhaltet die Abschaffung der summarischen Zusätzlichkeit. Dazu will ich noch ein paar Worte sagen.

Durch die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit wird sichergestellt, dass Maßnahmen durchgeführt werden, die ohne Bundeshilfe nicht realisiert werden könnten. Das ist der Sachverhalt, den wir momentan feststellen können. Wenn unsere Bürgermeister und Landräte auf den Antragsformularen unterschreiben, dass die Mittel zweckentsprechend verwendet werden - das heißt: zusätzlich -, so müssen sie, was die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit angeht, damit rechnen, dass der Bundesrechnungshof oder die Rechnungshöfe der Länder anhand der Aktenlage eventuell etwas anderes feststellen. Insofern sind wir der Meinung, dass die Überprüfung der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit ausreicht. Ich nehme also eine etwas andere Haltung als Herr Professor Homburg ein.

Wir stellen uns der Überprüfung der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit; sie hat ihren Sinn und ist vollkommen ausreichend. Mit der summenbezogenen Zusätzlichkeit werden allerdings noch weitere steuernde Effekte verfolgt, die von den Ländern, wie in meiner Stellungnahme deutlich wird, nicht sichergestellt werden können.

Noch ein Wort zur Auswahl der Investitionsprojekte. Hier sieht die Praxis ein bisschen anders aus. Ich bin eher der Meinung, dass es in Deutschland einen Stau bei öffentlichen Investitionen gibt, ob bei Straßen oder wo auch immer. Insofern glaube ich nicht, dass von den Kommunen oder Ländern Alibiprojekte oder aus der Not geborene Projekte realisiert werden, die nicht sinnvoll sind.

Die Landesfördermittel werden im Wesentlichen in den Universitätsbau investiert. In Sachsen bauen wir mit den zur Verfügung stehenden 120 Millionen Euro Institute, die einen dauerhaften Effekt haben. Ich sage noch einmal: Dies wäre ohne die von Ihnen dankenswerterweise bereitgestellten Mittel nicht möglich gewesen; das ist eindeutig. Dieser Tatsache stellen wir uns. Aber auch

im kommunalen Bereich - das gilt für alle Länder, aber besonders für die neuen Bundesländer - gibt es einen Investitionsstau. Ich denke dabei insbesondere an die Schulen. Diese Mittel entfalten dauerhafte Effekte, die mehr als willkommen sind.

Ich sehe, dass das angesteuerte Ziel erreicht werden kann, und denke, dass durch die Mittel, die ausgegeben werden, ein dauerhafter Effekt erzielt werden kann.

**Alexander Bonde** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Im Zusammenhang mit dieser Gesetzgebung stellt sich tatsächlich die Frage der dauerhaften Unterstützung der Länder und Kommunen durch die Bereitstellung von Finanzmitteln; denn dies gehörte zum Paket, das am Ende der Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und Teilen des Bundesrates stand, als es um die Durchsetzung des sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes ging. Ich kann daher die eine oder andere Einlassung zum Thema „Schädigung von Kommunal финанzen“ nicht ganz nachvollziehen.

Ich habe zwei Fragen an Dr. Schnellenbach. Meine erste Frage. Da der Hinweis auf die konjunkturellen Auswirkungen die einzige Begründung dieser Zahlungen sein kann, bitte ich Sie, Ihre Einschätzung der konjunkturellen Auswirkungen im Falle der Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit darzustellen.

Meine zweite Frage: Welche Möglichkeiten der Umgehung sehen Sie, wenn die summenbezogene Zusätzlichkeit an dieser Stelle, wie von der Koalition geplant, gestrichen würde?

**Sachverständiger Dr. Jan Schnellenbach** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Ich fange mit den Möglichkeiten zur Umgehung an. Gehen wir nur vom vorhabenbezogenen Kriterium aus, so war es möglich, beispielsweise Investitionsprojekte, die für 2010 ohnehin geplant, im Haushalt aber noch nicht festgeschrieben waren, vorzuziehen und sie schon 2009 aus Fördermitteln zu finanzieren, obwohl man summenbezogen letztendlich keine zusätzlichen Investitionen getätigt hat. Das wäre also ein reiner Vorzieheffekt. Summenbezogen würden keine zusätzlichen Investitionen getätigt, wenn man auf kommunaler Ebene so vorgehen würde.

Ich denke, es gibt auf kommunaler Ebene tatsächlich starke Anreize, so zu handeln. Wenn man zur Kenntnis nimmt, dass zahlreiche Kommunen in erheblicher Finanznot sind und dass es auf kommunaler Ebene große Finanzierungsdefizite gibt, dann stellt man fest, dass es zumindest in gewissen strukturschwachen Gegenden finanzschwache Kommunen gibt, für die sicherlich ein starker Anreiz besteht, am Ende summenbezogen nicht mehr Geld zu investieren, als sie es für den Förderzeitraum 2009 bis 2011 vorher geplant haben.

Ich bin der Meinung, dass die konjunkturellen Auswirkungen und der expansive Effekt dieses Programms relativ gering sein dürften. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich einen Multiplikator von etwa 0,6 zugrunde gelegt. Er basiert auf aktuellen Forschungsergebnissen zu der Frage, wie groß der expansive Effekt zusätzlicher Staatsausgaben überhaupt sein wird. Wenn man diesen Multiplikator zugrunde legt, dann kommt man für 2009 zu einem expansiven Effekt in einer Größenordnung von 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, und das unter der Annahme, dass etwa zwei Drittel der zusätzlichen Investitionsausgaben schon im Jahr 2009 getätigt worden sind, was eine sehr optimistische Annahme ist. Das heißt, dass wir für 2010 einen noch geringeren Effekt aufgrund zusätzlicher Investitionen erwarten können. Ich fürchte also, dass der tatsächliche expansive Effekt relativ gering sein wird.

Trotzdem kann dieses Programm eine gewisse Berechtigung haben, weil es den Investitionsstau, den Sie gerade angesprochen haben, tatsächlich gibt. In diesem Sinne bin ich unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht unbedingt gegen dieses Programm. Ich denke, es ist durchaus sinnvoll, weil es einen Investitionsstau gibt. Die Begründung, dass mit diesem Investitionsprogramm ein konjunktureller Effekt erzielt wird, ist aber relativ schwach; denn der konjunkturelle bzw. expansive Effekt dürfte recht gering sein.

**Georg Schirmbeck** (CDU/CSU): Einer derjenigen, die uns mit Sachverstand zur Verfügung stehen sollen, hat eben ZIP erwähnt. Es ist richtig: Im Rahmen dieser Zukunftsinvestitionsprogramme, die Ende der 70er-Jahre durchgeführt wurden, wurden unter anderem Hallenbäder gebaut. Die Mittel, die wir heute bereitstellen, werden teil-

weise verwendet, um diese Hallenbäder abzureißen.

Ich habe mich gemeldet, weil irgendjemand gesagt hatte, die Haushaltpläne der Kommunen würden nach Recht und Gesetz beschlossen. Der Bundesrechnungshof sollte einmal feststellen, Herr Präsident, wie viele Kommunalhaushalte rechtmäßig sind. In Niedersachsen war es in der Vergangenheit so: Überall dort, wo der Regierungspräsident oder das Innenministerium Schwierigkeiten hatten, einen hoch defizitären Haushalt zu genehmigen, ließ man ihn fiktiv ein Vierteljahr unbearbeitet; anschließend galt er als beschlossen.

Die Inhalte dieser Haushalte entsprechen aber allem anderen als Recht und Gesetz. Schon bei der ersten Beratung hatte ich die feste Überzeugung: Diese 10 Milliarden Euro werden in den Kommunen zur Erfüllung sinnvoller Aufgaben genutzt; aber nur in ganz wenigen Fällen ist man wirklich in der Lage, mehr auf den Weg zu bringen, einfach weil die Voraussetzungen dafür fehlen. Damit meine ich nicht den ländlichen Raum - dort kann man noch rechnen -, sondern insbesondere die Städte, wo man mittlerweile zu rechnen aufgehört hat, wo man nicht mehr mit Herzblut bei der Sache ist.

Ich möchte den Präsidenten des Bundesrechnungshofs fragen, ob er Kenntnis hat, wie viel Prozent der Haushalte rechtswidrig sind.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Herr Abgeordneter Schirmbeck, wir haben keine Erkenntnisse darüber, wie viele Kommunalhaushalte rechtswidrig sind, weil wir da keine Prüfungsrechte haben.

Ich darf Ihre Einlassungen zum Anlass nehmen, etwas zu unseren Prüfungsergebnissen zu sagen. Ich möchte eine Lanze für unsere Kommunen brechen. Wir haben uns mittlerweile bei über 80 Kommunen eine ganze Reihe von Vorhaben angeschaut. Dass Sie uns Erhebungsrechte gegeben haben, hat durchaus generalpräventiv gewirkt. Wir haben nur relativ wenige Fälle gefunden, Herr Schirmbeck, bei denen wir eindeutig sagen können: Da ist eine Zweckverfehlung eingetreten; vorbei am Zukunftsinvestitionsgesetz hat man Geld für liebge-wordene Gewohnheiten und andere Zwecke ausgegeben. Es gibt lediglich ein paar Ausgaben, bei denen man ein Fragezeichen

setzen kann. Zu unserer großen Verblüffung ist das Gesamtbild so, dass die geplanten Vorhaben im Einklang mit dem Gesetz stehen. Missverstehen Sie uns nicht: Wir wollten nicht das ganze Programm infrage stellen. Uns geht es darum, an dem Konzept festzuhalten, dass man einen Impuls gibt; diesen haben Sie ein bisschen hinterfragt. Dieser Gedanke liegt dem Gesetz und auch Art. 104 b GG zugrunde, und deswegen beharren wir darauf.

**Rolf Schwanitz (SPD):** Herr Staatssekretär Dr. Voß, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme erläutern Sie Ihre Einschätzung, dass die summenbezogene Zusätzlichkeit einen Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder und der Kommunen bedeutet. Ist es zutreffend, dass die Länder und die Gemeinden, die sich an dem Konjunkturprogramm beteiligen, dies ohne Zwang, also freiwillig, tun? Trifft es außerdem zu, dass der Bundesrat den gesetzlichen Grundlagen zugestimmt hat? Schätzen Sie vor diesem Hintergrund die summenbezogene Zusätzlichkeit als Eingriff in die Haushaltsautonomie der beteiligten Länder und Kommunen ein?

Stimmt es, dass der Freistaat Sachsen gegenwärtig einen Doppelhaushalt mit einer Nettokreditaufnahme von null Euro vorbereitet?

**Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß** (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen): Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben: Die Haushaltsautonomie der Länder und der Kommunen ist durch diese Vorgehensweise berührt. - Sie haben recht, wenn Sie sagen: Diejenigen, die die zur Verfügung gestellten Mittel nicht abrufen wollen, müssen sich auch nicht in ihre Haushalte hineinregieren lassen. Diejenigen, die an dem Programm partizipieren wollen, sind aber weitgehenden Vorgaben ausgesetzt. Insofern war ich der Meinung, dass es sinnvoll ist, bei der Wahl des Zusätzlichkeitskriteriums und der Ausformung der Zusätzlichkeit auch andere Verfassungsnormen zu berücksichtigen.

Ich sehe ganz klar - Professor Engels hat es gesagt -: Die Wirksamkeit des Programms soll anhand der summenmäßigen Zusätzlichkeit überprüft werden. Damit ist allerdings - das wissen Sie ganz genau - ein steuernder Eingriff in die Investitionshaushalte der Länder und Kommunen verbunden. Bei der

Ausformung der Zusätzlichkeit sollte der Konflikt zwischen den Verfassungsnormen berücksichtigt werden. Die summenbezogene Zusätzlichkeit hingegen lässt verfassungsmäßig das Pendel in die Richtung „maximale Investitionen“ - es geht um einen Benchmark vor der Krise - ausschlagen.

Zur vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit: Herr Professor Dr. Engels sagte dankenswerterweise, dass es nach der Überprüfung von über 80 Kommunen bislang wenige Hinweise auf Manipulationen - das ist Ihre Befürchtung - gibt. Das spricht dafür, dass man es bei der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit bewenden lassen kann.

Herr Schwanitz, der Bundesrat hat das Zukunftsinvestitionsgesetz schon zu Beginn des letzten Jahres begrüßt. In der Bundesratsdrucksache 120/09 vom 20. Februar 2009 heißt es:

Der Bundesrat sieht ebenfalls die Notwendigkeit, zur Stabilisierung der Konjunktur zusätzliche Investitionen anzustoßen. Er ist jedoch der Auffassung, dass die in § 3 a Absatz 2 des Zukunftsinvestitionsgesetzes geforderte Zusätzlichkeit von Investitionen von den Ländern in dieser Form nicht umsetzbar ist. Vor allem hinsichtlich der Kommunen ist eine Prüfung der Additionalität in Bezug auf die Summe der Investitionsausgaben weder sachgerecht noch leistbar, weil das Land keinen Einfluss auf die Investitionstätigkeit der Gesamtheit der Kommunen hat.

Insofern stehen wir hier ganz in der Tradition der Artikulationen des Bundesrates.

Herr Schwanitz, der Freistaat Sachsen versucht, einen ausgeglichenen Haushalt zu schneiden. Es wird wirklich schwierig sein, einen solchen Haushalt zustande zu bringen. Wenn ein Land versucht, keine Schulden zu machen, muss es sich dafür aber nicht entschuldigen. Wenn einzelne Länder oder der Bund Schulden machen, dann müssen sie das schon selber begründen. Sachsen hat die Autonomie, einen anderen Weg zu gehen.

**Dr. Michael Luther (CDU/CSU):** Auch ich habe eine Frage an Staatssekretär Voß. Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz haben Bund und Länder in der Konjunkturkrise versucht,

ihrer Verantwortung dadurch gerecht zu werden, dass sie die notwendigen konjunkturellen Maßnahmen ergreifen. Bei der ganzen Debatte ist klar gewesen, dass von der Verabschiedung dieses Gesetzes eine zusätzliche Wirkung ausgehen soll. Ich habe gelernt, dass die Ausgestaltung dieses Gesetzes schwierig ist; Sie haben dazu eben vorgetragen. Die meisten Mittel, 83 Prozent, sind schon gebunden. 17 Prozent der Mittel sind also noch übrig. Wie kann gesamtwirtschaftliche Verantwortung wahrgenommen werden, wenn diese Regelung, wie geplant, wegfällt und diese Mittel letztendlich nur zusätzlich fließen?

**Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß** (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen): Ich sage noch einmal: Wir sind nicht dafür, dass die Zusätzlichkeit abgeschafft wird. Das verfassungsmäßige Gebot nach § 104 b GG ist - das ist überhaupt kein Streitpunkt -, dass Sie die Zusätzlichkeit überprüfen können müssen. Was wir anders sehen, ist lediglich die Form der Zusätzlichkeit. Herr Luther, die Verantwortung kommt darin zum Ausdruck, dass man sich weiterhin der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeitsüberprüfung stellt. Wenn die Aktenlage eines Tages etwas anderes hergibt, dann muss selbstverständlich - das ist die Konsequenz - zurückgezahlt werden. Das ist unserer Meinung nach ausreichend.

In unseren Augen geht die summenbezogene Zusätzlichkeit einen Schritt zu weit. Vorausgesetzt wird letztlich die Steuerfähigkeit des gesamten Investitionsblocks auf Landesebene. Investitionen werden hier als Aggregat gesehen, obwohl sie das in der Praxis nicht sind. Der Investitionsblock in Sachsen ist eine - in anderen Ländern ist das genauso - hoch differenzierte Angelegenheit. Das Land Sachsen hat 3,2 Milliarden Euro zur Verfügung. Wirklich frei verfügen kann das Land aber lediglich über etwa ein Drittel des Investitionsblocks; der Rest ist antragsgebunden. Das heißt, man ist beim Investitionsabfluss darauf angewiesen, dass Dritte, insbesondere Kommunen, aber auch die freie Wirtschaft und gemeinnützige Träger, diese Investitionsmittel abrufen.

Eine Antragstellung kann man weder anordnen noch befehlen. Sie ist das Ergebnis von Überlegungen des Antragstellers. Es kann daher geschehen, dass der Freistaat Sachsen und andere Länder in eine Rückfor-

derungssituation kommen, obwohl die sächsische Landesregierung alles in ihrer Macht Stehende getan hat, die zur Verfügung stehenden Mittel zu verausgaben. Die von mir beschriebenen Konflikte können mit dem Ansatz der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit vermieden werden.

**Alexander Bonde** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Im Haushaltsausschuss war es über alle Fraktionsgrenzen hinweg ein wichtiges Anliegen, dass der Rechnungshof in die Lage versetzt wird, die korrekte Umsetzung des Gesetzes und der damit einhergehenden Kriterien zu überprüfen. Herr Professor Dr. Engels, ist der Bundesrechnungshof mit seiner jetzigen Befugnis in der Lage, die Einhaltung der Kriterien zu überprüfen? Schließlich haben Sie im Kern nur noch die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit als Prüfgrundlage. Welche Auswirkungen hat das auf Ihre Möglichkeit, die Umsetzung des Gesetzes zu überprüfen?

Herr Professor Dr. Engels, Sie haben vorhin betont, dass die geplanten gesetzlichen Maßnahmen rechtlich weitestgehend nicht zu beanstanden sind. Wer profitiert überhaupt von dieser Veränderung der Gesetzeslage? Was bedeutet eine solche Veränderung im laufenden Verfahren für das Vertrauen in die Bundesgesetzgebung und in deren Durchsetzung auf Landes- und Kommunalebene? Ich stelle diese Frage vor dem Hintergrund, dass wir im Zusammenhang mit Mitteln aus dem Bereich des Nahverkehrs bei den Ländern und in verschiedenen anderen Bereichen fortlaufend Konflikte über die Umsetzung von Bundesgesetzen auf Landesebene haben. Welche psychologische Wirkung hat die von der Koalition angestrebte Gesetzesänderung?

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Wenn das Kriterium gestrichen wird, haben wir noch Erhebungsmöglichkeiten bezüglich der verbleibenden Voraussetzungen. Eine solche Erhebungsmöglichkeit ist die Prüfung des zweckgemäßen Einsatzes der Mittel in jenen Bereichen, die das Zukunftsinvestitionsgesetz vorschreibt.

Wir können jedoch nicht die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit prüfen, erst recht nicht flächendeckend. Ich muss das hier laut und klar sagen; denn sicherlich gibt es andere Erwartungen. Warum können wir diese

Prüfung nicht vornehmen? Die Zusätzlichkeit ist dann gegeben, wenn ein Vorhaben nicht im Haushaltsplan einer Gemeinde beschrieben wird. Diese Definition ist seit Frühjahr letzten Jahres bekannt. Ich möchte denjenigen Kämmerer sehen, der so blind ist, dass er Dinge in den Haushalt hineinschreibt, deren Finanzierung durch den Bund möglich wäre. Ich glaube, einen solchen Kämmerer finden wir nicht. Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit wird also schon von dieser Seite her ein Stück aufgezehrt.

Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit wird aber auch von der anderen Seite her aufgezehrt. Diese Zusätzlichkeit stellt nur sicher, dass etwas zusätzlich zum Haushaltsplan gemacht wird. Es ist aber nicht sichergestellt, dass andere Projekte zurückgestellt, gestrichen oder gestreckt werden und dass andere Dinge gemacht werden. Alles das, was man einmal vorhatte, um einen zusätzlichen Impuls zu schaffen, ist zumindest nicht garantiert.

Ich will nicht sagen, dass das, was man beabsichtigt, nicht funktionieren kann. Herr Voß hat gesagt: Wenn sich alle anstrengen, bleibt alles beim Alten. Bisher ist es allerdings so, dass die Länder und Kommunen durch die gesetzlichen Regelungen - summenbezogene Zusätzlichkeit; Sanktionen wie Strafen, wenn eine Verpflichtung nicht erfüllt wird - sozusagen in der Spur gehalten werden. Wenn Sie das abschaffen, ersetzen Sie die sanktionsbewehrte Verpflichtung durch die Möglichkeit - auch das will ich klar sagen -, dass die Länder ihre Verpflichtung nach Art. 109 Abs. 2 GG, mit dem Bund an einem Strang zu ziehen, nicht wahrnehmen. Ob die Länder diese Möglichkeit nutzen, ist eine ganz andere Frage.

Vor diesem Hintergrund ist die nachträgliche Änderung, sozusagen das Austauschen der Pferde im Fluss, gefährlich. Im Augenblick haben wir nämlich das Gefühl, die Kommunen versuchen, sich an das zu halten, was Sie wollen. Wenn man jetzt, mittendrin, die Zügel locker lässt - mit welchen Argumenten auch immer -, dann könnte der psychologische Effekt eintreten, dass sich jene Kommunen, die sich noch nicht festgelegt haben, sehr frei fühlen. Außerdem könnten diejenigen Kommunen, die sich in der Vergangenheit strikt gebunden haben und deren Anträge abgelehnt worden sind, fragen: Warum haben wir versucht, das Gesetz zu beachten? - Wir sind skeptisch, wenn

es darum geht, im laufenden Verfahren eine Regel rückwirkend zu ändern.

**Dr. h. c. Jürgen Koppelin** (FDP): Herr Professor Dr. Engels, ich habe den Eindruck: Wenn wir die von Ihnen beschriebene Linie verfolgen, dann werden Kommunen durch den Staat zum Tricksen aufgefordert.

Ich habe sowohl an Sie, Herr Professor Engels, als auch an Herrn Dr. Schnellenbach eine Frage. Wir haben im Rahmen der Föderalismusreform II durchgesetzt, dass ärmere Länder bis zum Jahr 2020 ihre Schulden abbauen müssen und dafür vom Bund und den anderen Ländern Mittel erhalten. Wenn die ärmeren Länder jetzt zusätzliche Mittel für die Belegung der Konjunktur erhalten, können sie ihren Anteil gar nicht selber erbringen, weil sie sich dann erneut verschulden müssten. Das betrifft auch die Kommunen, aber vor allem die Länder. Wie sollen sich diese Länder verhalten? Ich nenne das Beispiel Schleswig-Holstein: Wie kann das Land an die Mittel herankommen, ohne sich zusätzlich zu verschulden? Wenn das Land zusätzliche Schulden machen würde, um seinen Anteil zu erbringen, könnte es die Vereinbarungen, die im Rahmen der Föderalismusreform II getroffen worden sind, überhaupt nicht erfüllen. Welche Regelung stellen Sie sich hier vor?

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Herr Koppelin, Sie haben den Nagel auf den Kopf getroffen: Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz wird in der Tat versucht, antizyklisch zu wirken. In letzter Konsequenz heißt dies, dass sich nicht nur der Bund, sondern auch die Länder vielleicht ein Stück weit verschulden müssen. Ich kann weder die Verhältnisse in Schleswig-Holstein noch in Sachsen genau beurteilen; aber in der Tat hat das Gesetz diese Konsequenz. Ich will nicht dafür plädieren, es so zu machen. Aber das Gesetz ist so angelegt, dass es dazu kommt.

**Sachverständiger Dr. Jan Schnellenbach** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Es ist sicherlich nicht so, dass eine zusätzliche Verschuldung der einzige Ausweg ist. Ein anderer Ausweg für diese Länder wäre es, konsumtive Ausgaben zurückzufahren und stattdessen Investitionsausgaben hochzufahren. Das geht schon. Die Länder haben durchaus gewisse Spielräume, um



konsumtive Ausgaben zurückzufahren. Angesichts des Investitionsstaus, über den wir reden, wäre es sowieso angezeigt, eher investive Ausgaben zu tätigen und die konsumtiven Ausgaben zurückzufahren. Insofern bin ich nicht der Meinung, dass eine höhere Verschuldung der einzige Ausweg für die Länder ist.

**Lothar Binding** (Heidelberg) (SPD): Ich möchte Herrn Professor Homburg sowie Herrn Dr. Barthel vom Zentralverband des Deutschen Handwerks fragen.

Herr Professor Homburg, Sie haben vorhin einen Zusammenhang zwischen dem Ende der Rezession und den Maßnahmen des Staates verneint. Ich habe ein kleines Problem damit, dass Volkswirte ihre Vorhersagen immer nur *ceteris paribus* treffen, also nicht in die Zukunft schauen, im Rückblick aber alles erklären können. Ich will Sie fragen, ob Sie wahrgenommen haben, was tatsächlich in der Praxis passiert ist. In den Kommunen konnte man feststellen, dass bei den Kämmerern, den Gemeinderäten, den Leuten, die in der Stadt etwas planen, eine Dynamik entstanden ist. Sie konnten nun das, was sie in ihren Stadtentwicklungsplänen langfristig in den Blick genommen hatten, schneller umsetzen. Vorher stand zum Beispiel kein Geld für eine energetische Sanierung der Schulen zur Verfügung. Natürlich ist solch eine Sanierung sinnvoll: Jetzt verhilft sie dem Handwerker zu einem Auftrag; in Zukunft werden durch die bessere Heizung und die bessere Isolation Betriebsmittel im städtischen Haushalt eingespart. Es handelt sich also um zukunftsorientierte Investitionen, bei denen der Blick insbesondere darauf gerichtet war, dass der Handwerker einen Auftrag erhält. Jetzt sagen Sie, dass die Rezession da schon vorbei war.

Ich höre oft aus der Volkswirtschaft - das würde ich teilen -, dass die Stimmung sehr wichtig ist. Ein solches Programm hat ja auch den Effekt, dass zum Beispiel der Handwerker sagt: Ich habe einen Auftrag, da kommt noch etwas. - Damit erhält der Handwerker eine gewisse Zukunftssicherheit, vielleicht sogar - je nach Projektierung der Aufträge - für die nächsten Monate. Das schafft den notwendigen Optimismus, um in dies oder das zu investieren, weil es nun ökonomisch sinnvoll erscheint. Meine Frage: Würden nicht auch Sie solche Effekte als wesentlich betrachten?

Ich möchte auf Ihre Bemerkung zum Zukunftsinvestitionsprogramm eingehen. Hier gebe ich Ihnen recht und unrecht zugleich: Es ist viel Unsinn passiert; aber ehrlich gesagt ist viel mehr Gutes passiert. Das kann man zum Teil noch heute sehen. Ich möchte gar nicht das Beispiel der Schwimmbäder nennen. Es gibt nämlich durchaus Kommunen, die jetzt ein Schwimmbad schließen mussten, aber nie Mittel aus dem ZIP erhalten haben. Ich finde es interessant, dass Thüringen am 3. Februar ein Zukunfts- und Innovationsprogramm, ZIP, aufgelegt hat, mit dem Ziel, Wachstum, Arbeit und Innovationen zu schaffen. Wenn die Erfahrungen mit dem damaligen ZIP wirklich so schlecht waren, wie Ihre Äußerungen es vermuten lassen, muss man sich fragen, warum Thüringen heute meint, dass es in diese Richtung vorangehen sollte.

Herr Dr. Barthel, ich möchte Sie fragen, ob Sie die gerade von mir beschriebenen Wirkungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes - ich kann sie für meinen Bereich, Heidelberg und Region, definitiv bestätigen - auch im Hinblick auf die bundesweite Auftragslage bestätigen können.

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Vielen Dank für diese volkswirtschaftlichen Fragen. Ich glaube, die Vorsitzende hat mit einem Augenzwinkern zur Kenntnis genommen, dass Sie nicht nur eine Frage an mich gerichtet haben. Ich werde mich aber disziplinieren und die Fragen so kurz beantworten, als hätten Sie nur eine Frage gestellt. In parlamentarischen Diskussionen kommt das Volkswirtschaftliche im Vergleich zu juristischen Fragen oft etwas zu kurz.

Zunächst zu Ihrem Punkt: Volkswirte machen unsinnige Vorhersagen und erklären hinterher alles.

(Lothar Binding (Heidelberg)  
(SPD): Das habe ich nicht  
gesagt!)

Das ist absolut richtig; es ist genau meine Position. In den 30 Jahren, in denen ich tätig bin, haben Sie von mir noch nie eine Prognose gehört; denn ich halte Prognosen für vollkommenen Unsinn. Solange die Politik aber dafür bezahlt - die Nachfrage schafft sich ihr Angebot -, werden Prognosen gemacht. Es ist vollkommen richtig, dass es nicht darauf ankommt, was Leute jetzt, im

Nachhinein, Schlaues sagen, sondern darauf, was sie im letzten Winter zu der Lage gesagt haben; das ist für mich entscheidend.

Sie haben auch folgenden Punkt angesprochen: Ist meine Kritik gerechtfertigt - sie war pointiert -, dass solche Konjunkturprogramme auch auf kommunaler Ebene zu Ineffizienzen führen? Davon bin ich aufgrund meiner praktischen, ständigen Beobachtung zutiefst überzeugt. Der Stadtkämmerer von Hannover, Marc Hansmann, der bei mir promoviert hat, hat mir einiges erzählt. Ich greife folgendes Beispiel heraus, das Sie sehr beeindruckend sollte - die interessantesten Dinge findet man oft nicht im Wirtschaftsteil, sondern im Lokalteil -: Hannover hat auf Grundlage des Zukunftsinvestitionsgesetzes Alufenster für eine Schule ausgeschrieben. Daraufhin hat die Stadt ein Angebot bekommen, das jenseits von Gut und Böse war. Dann hat man gesagt: Wir machen das doch nicht. - Anschließend hat man Kunststofffenster ausgeschrieben. Der Markt war durch diese Programme so aufgeheizt, dass überhaupt kein Angebot abgegeben wurde. Dann hat man in einer dritten Runde wiederum Kunststofffenster ausgeschrieben und bereits im Vorfeld Anbieter angesprochen. Das billigste Angebot für Kunststofffenster lag dann erheblich über dem früheren Angebot für Alufenster.

Aus meiner Sicht sind all diese Programme zwar gut gemeint - als Professor einer staatlichen Universität bin ich selbstverständlich bereit, zu sagen, dass es einen Investitionsstau gibt -; aber wenn man im Detail schaut, wie sie wirken, dann kommt man zu dem Schluss: Weder als Schüler noch als Professor kann man sich solche Programme wünschen. Wenn das Geld gleichmäßig und besser geplant ausgegeben würde, sodass die Preiseffekte, die ich eben beschrieben habe, nicht entstünden, könnte man mit dem gleichen öffentlichen Budget über mehrere Jahre verteilt mehr für die Schüler und Studenten herausholen.

Der nächste interessante Punkt, den Sie angesprochen haben: Die Stimmung ist bedeutsam. Das haben sowohl Ludwig Erhard als auch Keynes gesagt; es ist also Konsens unter Volkswirten. Ich bin aber der Meinung, dass dieses Argument bei dieser Rezession überhaupt keine Rolle spielt. Jeder von uns weiß doch, wo die Nachfrage vor allem eingebrochen ist: bei Werkzeugmaschinen, bei Exportgütern, im Anlagenbau und bei Kraft-

fahrzeugen. Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz haben Sie vor allem kommunale Bauprogramme finanziert. Natürlich werden sie vom Handwerk goutiert; das ist vollkommen klar. Wenn aber die Exportnachfrage nach unseren Maschinen und Anlagen plötzlich dramatisch einbricht - um 50 Prozent -, dann hilft es überhaupt nicht, wenn irgendwelche zusätzlichen Bauaufträge vergeben werden. Sie können als verantwortliche Politiker auch nicht veranlassen, dass der Staat selber Werkzeugmaschinen kauft und sie dann hier im Paul-Löbe-Haus - -

(Lothar Binding (Heidelberg)  
(SPD): Aber der Handwerker ist doch bei Heidelberger Druckmaschinen aktiv! Wenn da etwas wegfällt, dann braucht er doch Aufträge!)

- Nein, das geht eben nicht. Das ist ein volkswirtschaftlich wichtiger Punkt: Man kann nur in einer utopischen Welt oder einer Makromodellwelt das Kapital und die Arbeitskräfte sofort in die Bauindustrie herüberschieben, wenn bei Heidelberger Druckmaschinen Nachfrage wegfällt. In Wirklichkeit haben die Menschen aber spezifische Fähigkeiten. Solch eine Anpassung braucht Zeit; das dauert viel länger als ein Konjunkturzyklus. Ich bin wirklich der Meinung, dass die makroökonomischen volkswirtschaftlichen Modelle, die so tun, als gäbe es nur ein Gut - wenn die Privaten zu wenig davon nachfragen, dann fragt der Staat eben mehr davon nach -, ausgesprochen verhängnisvoll sind.

Noch ein Letztes in Bezug auf Gefühle und Stimmungen: Es zeigt sich doch auch - dazu gibt es inzwischen gute empirische Untersuchungen -, dass Staatsverschuldung sehr auf die Stimmung drückt und die Menschen hemmt. Viele ganz normale Bürger, mit denen man spricht, sind von der unglaublichen Neuverschuldung, die es in diesem Jahr beim Bund gibt, verunsichert. Im Moment sagen viele, dass Griechenland natürlich in einer ganz anderen Liga spielt. Als der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen wurde, hatte Deutschland eine Schuldenstandsquote von 40 bis 45 Prozent. Deshalb hat Deutschland - um einen Sicherheitsabstand zu haben - eine Schuldenquote von maximal 60 Prozent als zulässig angesehen. Inzwischen gehen wir auf eine Schuldenstandsquote von 80 Prozent zu. Da ist es bis

zu den 120 Prozent von Griechenland nicht mehr so weit.

Ich würde also sagen: Auch aufgrund meiner praktischen Erfahrungen wage ich zu bezweifeln, dass staatliche Ausgabenprogramme, die mit Schulden finanziert werden, die Stimmung in der Wirtschaft insgesamt verbessern. Im Allgemeinen kann man solche Programme nicht durch Umschichtungen finanzieren, weil die meisten konsumtiven Ausgaben durch Leistungsgesetze festgelegt sind; daran kann man innerhalb des zeitlichen Rahmens eines Konjunkturzyklus gar nichts ändern.

**Sachverständiger Dr. Alexander Barthel** (Zentralverband des Deutschen Handwerks): Ich möchte mit anderen Nuancen antworten. Nach unserem Verständnis war es sicherlich nicht Aufgabe des kommunalen Investitionsprogramms, die wegfallende Nachfrage nach Werkzeugmaschinen auszugleichen.

(Bettina Hagedorn (SPD):  
Genau!)

Möglicherweise ging es darum, die Rezession, die mit der wegbrechenden Exportnachfrage importiert wurde, binnenwirtschaftlich ein wenig zu kompensieren, soweit das überhaupt möglich ist.

Die Nachfrage ist nicht nur bei Heidelberger Druckmaschinen gesunken; möglicherweise hat Heidelberger Druckmaschinen selbst seine Nachfrage, beispielsweise seine Bauinvestitionen, zurückgeführt. Da ist das Handwerk doch wieder mit im Spiel. Wir müssen nämlich feststellen: Im letzten Jahr ist nicht nur der Export zusammengebrochen; im Wirtschaftsbau, der eng damit zusammenhängt - hier besteht sozusagen eine abgeleitete Nachfrage -, gab es ein Minus von 9 Prozent. Parallel dazu gibt es seit einiger Zeit - möglicherweise auch aufgrund von Kursänderungen bei der Förderpolitik, die aber heute nicht zur Diskussion stehen - eine stagnierende Wohnungsbaunachfrage. Faktisch ist es lediglich im Bereich des öffentlichen Bauens und dort nur im Kontext des kommunalen Investitionsprogramms zu einem gewissen Aufwuchs bei der Nachfrage gekommen. Die wachsende Nachfrage im öffentlichen Bereich bietet den Unternehmen - ein Bauunternehmen kann in der Regel sowohl eine Schule als auch eine Lagerhalle bauen - einen wichtigen Ausgleich,

wenn andere Wirtschaftsbereiche wegbrechen.

Wir können feststellen, dass die Beschäftigungslage im Bauhauptgewerbe über das Jahr 2009 hinweg und bis heute weitgehend stabil geblieben ist, obwohl der Umsatz um etwa 5 Prozent zurückgegangen ist. In diesem Bereich sind Gott sei Dank nur einige Zehntausend Arbeitsplätze verlorengegangen. Das ist nach unserem Dafürhalten nur darauf zurückzuführen, dass es, obwohl die Lage zwar schlimm war, eine Perspektive gab, weil die Mittel, die zwischenzeitlich größtenteils gebunden sind, zu konkreten Aufträgen und Zahlungen und zu einem konkreten Umsatz führen werden und damit die Möglichkeit besteht, die Arbeitnehmer weiterzubeschäftigen.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Ich wollte mir zuallererst von Herrn Articus bestätigen lassen, dass eine Veränderung des Zusätzlichkeitskriteriums keine Auswirkungen auf die Planungen der Kommunen hätte. Leider ist Herr Articus nicht da; also gebe ich das so zu Protokoll.

Ich will auf die Äußerungen von Herrn Professor Homburg zurückgreifen, die ich sehr interessant fand. Er forderte uns nicht nur auf, das Zusätzlichkeitskriterium zu streichen, sondern sagte im Grunde genommen - wenn ich es richtig verstanden habe -, dass wir die verbleibenden 17 Prozent, die noch nicht gebunden sind, einsammeln und für die Absenkung der Nettokreditaufnahme nutzen sollten. Das halte ich für einen interessanten Vorschlag; ich nehme ihn gerne auf, will ihn aber mit den Äußerungen von Herrn Dr. Schnellenbach spiegeln.

Diesbezüglich habe ich eine Frage an Herrn Dr. Schnellenbach. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, hat das bisherige Konjunkturprogramm nach Ihrer Meinung so gewirkt, dass die Kommunen manches vorgezogen haben, was sie schon geplant hatten, was aber noch nicht im Haushaltsplan abgesichert war, was letztendlich dazu geführt habe, dass die Finanznot der Kommunen verringert worden sei. Darf man im Umkehrschluss davon ausgehen, dass eine Beibehaltung des Kriteriums der summarischen Zusätzlichkeit - nicht nur der planerischen - bei einer entsprechend genauen Kontrolle durch den Rechnungshof zu einer Verschärfung der Finanznot der Kommunen führen würde?

Ich habe eine zweite Frage, die sich an Herrn Professor Engels richtet; da wird es ein bisschen komplizierter. Der Deutsche Landkreistag hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass zahlreiche Kommunen seit dem Jahr 2008 ihre Haushalte vom kameralen auf das doppische System umgestellt haben. Nach Angaben des Landkreistages betreiben inzwischen 56 Prozent der Kommunen eine doppische Haushaltsführung. Laut Verwaltungsvereinbarung zu unserem Zukunftsinvestitionsgesetz wurde die Umstellung des Rechnungswesens zwar bei den zusätzlichen Investitionen der Kommunen berücksichtigt; aber die Kommunen sagen laut und ausdrücklich, dass auch die normalen Investitionen von diesem Effekt betroffen sind. Bei der Umstellung läuft es nämlich so: Die im bisherigen kameralen System als Investitionen gekennzeichneten Ausgaben werden im doppischen System als sächlicher Verwaltungsaufwand, als Sachaufwand deklariert und deshalb nicht mehr als Investitionen gewertet. Der Investitionsbegriff hat sich also massiv verändert. Das heißt, aufgrund dieser Effekte und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Referenzwerte sind doppisch buchende Kommunen sozusagen systematisch unterzeichnet. Können Sie als Rechnungshofpräsident ein Verfahren zur Überwindung der Ungleichbehandlung von kamerale und doppisch buchenden Kommunen vorschlagen, das die im Haushaltsrecht durchaus kompetenten Anwesenden überzeugt? Können Sie darüber hinaus einen Verfahrensweg aufzeigen, wie der Rechnungshof diesen Aspekt bei seinen Prüfungen berücksichtigen könnte?

**Sachverständiger Dr. Jan Schnellenbach** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Der Wegfall des summenbezogenen Kriteriums wird sicherlich nicht die Finanznot der Kommunen verschärfen; vielmehr verändert er die Anreize. Bei einem Wegfall des summenbezogenen Kriteriums entsteht gerade bei den Kommunen, die in relativ großer Finanznot sind, die relativ hohe Schulden und damit aktuell Budgetschwierigkeiten haben, der Anreiz, ihre Investitionen in der Summe eher zurückzufahren. Der Wegfall des Kriteriums ändert also nichts an der Finanznot als solcher; aber bestimmte gesetzliche Maßnahmen führen zu veränderten Anreize.

Zusätzliche Investitionen - ich denke, sie sollten weiterhin das Ziel dieses Gesetzes sein - erreichen Sie tatsächlich nur mit einem summenbezogenen Kriterium. Wenn Sie das Kriterium wegfällen lassen, werden die Kommunen reagieren: Sie werden Maßnahmen, die durch das Programm nicht gefördert werden, einfach in die Zukunft verschieben und dafür sorgen, dass die Investitionen in der Summe nicht ansteigen, obwohl dies ursprünglich der Sinn des Programms gewesen ist.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Herr Barthle, meine Antwort wird Sie möglicherweise enttäuschen. Der Investitionsbegriff, den wir unseren Prüfungen zugrunde legen und zugrunde zu legen haben, ist der in Art. 104 b Abs. 1 GG festgelegte Investitionsbegriff. Es gibt dazu umfangreiche Literatur, die besagt, dass es sich schlicht und einfach um Sachinvestitionen handelt, wobei implizit gesagt wird - manche sagen es sogar ausdrücklich -, dass es bei der Bestimmung des Begriffes „Investition“ nicht darauf ankommt, wie er im Haushaltsgrundsatzgesetz bzw. der BHO oder in doppischen Systemen gefasst wird, sondern dass der verfassungsrechtlich festgelegte Begriff maßgeblich ist. Das macht auch Sinn; denn wenn die Berechnungs- und Erfassungssysteme auseinandergehen, kann man sich nur auf den Nenner einigen, der wie ein Dach darüber liegt, und das ist das Grundgesetz.

Wenn nun einige Kommunen, die doppisch buchen, meinen, sie seien dadurch benachteiligt, dann dürfen sie - das würden wir bei unseren Prüfungen mit Sicherheit so zu berücksichtigen haben - auf die Definition des Investitionsbegriffs in Art. 104 b GG switchen, sodass ein Nachteil von vornherein ausgeschlossen ist. Ich gehe davon aus, dass das eine Scheindiskussion ist. Soweit in der Literatur auf diese Frage eingegangen wird, ist nach meiner Kenntnis die Antwort darauf die, die ich Ihnen jetzt gegeben habe.

**Carsten Schneider** (Erfurt) (SPD): Ich habe eine Frage an Professor Homburg. Ihre Logik bezüglich der einzelfallbezogenen Sinnhaftigkeit habe ich nicht ganz verstanden. Das mag so sein, aber das betrifft gar nicht das Kriterium, das abgeschafft wird; denn die summenbezogene Zusätzlichkeit soll abgeschafft werden. Die volkswirtschaft-

liche Wirkung von Investitionen ist, wie ich meine, vorhanden; sie haben auch Anteil am BIP. Deswegen möchte ich fragen, ob die Unsinnigkeit, die Sie bei diesem Gesetzesvorhaben unterstellt haben, auch für die mittelfristige Konstanz der Investitionsausgaben gilt. Ist es also egal, wie viel der Staat wo investiert, und dürfen die Investitionen durchaus sinken?

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Herr Abgeordneter Schneider, ich würde es nie wagen, Gesetzesvorhaben als unsinnig zu bezeichnen.

(Roland Claus (DIE LINKE): Er hat damit recht!)

Selbst wenn es stimmen würde, stünde es mir nicht zu, das in diesem Kreise so zu sagen.

Man muss diese beiden Punkte auseinanderhalten. Es geht in der Gesetzesvorlage der Koalition nur darum, die summenbezogene Zusätzlichkeit abzuschaffen.

(Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Ja!)

Mit diesem Vorschlag sympathisiere ich - das hatte ich anfangs gesagt -, weil ich die Gefahr sehe, dass man Gemeinden durch ein solches Kriterium in eine finanzielle Schiefelage bringt. Sie müssen mehr investieren, das heißt, sie müssen sich mehr verschulden. Regierungspräsidenten oder Innenministerien müssen dann, wie eben hier gesagt wurde, latent gesetzeswidrige Kommunalhaushalte genehmigen.

Wenn im zweiten Schritt - das hatte ich gesagt; es ist aber vielleicht nicht richtig rübergekommen - auch die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit gestrichen würde - das wird im Gesetzentwurf nicht vorgeschlagen -, würde ich das aufgrund allgemeiner ökonomischer Logik erst recht begrüßen, weil ich - auch bei einem Investitionsstau - die Gefahr sehe, dass die Bindung an Zusätzlichkeit zu einer weniger effizienten Mittelverwendung führt. Das nennt man im ökonomischen Jargon Revealed Preference, Bekundete Präferenz. Wenn die Politik ursprünglich gesagt hat, dass man die Maßnahmen A durchführen möchte, aber nicht die Maßnahmen B, weil die Maßnahmen A kommunal sinnvoller sind als die Maßnahmen B, und wenn dann aufgrund des Drucks der Zusätzlichkeit und der

winkenden Bundesmittel gesagt wird, dass man doch die Maßnahmen B durchführen möchte, dann macht man etwas, was eigentlich nicht sinnvoll ist. Das führt zwar vorübergehend zu einer Auflösung des Investitionsstaus - das ist gut -; aber als Volkswirt denke ich immer auch an die Zeit danach. Weil auch der Staat einer überperiodischen Budgetbeschränkung unterliegt, bedeuten heutige Mehrausgaben notwendigerweise immer, dass morgen weniger ausgegeben wird. Ein solch zyklisches Geschehen mit seinen Effizienz- und Preisnebenwirkungen, die ich am Beispiel der Fenster geschildert habe, führt auf Dauer dazu, dass die staatlichen Gelder weniger effizient eingesetzt werden.

Der dritte, noch radikalere Vorschlag - das haben Sie richtig bemerkt - ist, die verbleibenden 17 Prozent der Mittel einzusammeln. Dann würde die Frage, ob die Zusätzlichkeit summen- oder vorhabenbezogen ist, keine Rolle mehr spielen. Das wäre ein Einstieg in die Konsolidierung, die mit Blick auf 2015 bald beginnen muss.

**Dr. h. c. Jürgen Koppelin** (FDP): Ich habe eine Frage an Herrn Staatssekretär Dr. Voß. Auf eine Frage der Oppositionsparteien hat der Deutsche Städtetag in seiner Stellungnahme geantwortet: Wenn das Zukunftsinvestitionsprogramm ausläuft, ist bei den Kommunen langfristig mit drastischen Einbrüchen der Investitionen zu rechnen. Erstens: Können Sie das aus Ihrer Sicht bestätigen? Zweitens: Was würde das bedeuten, vor allem, welche Aufgaben sehen Sie dann für den Bund?

**Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß** (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen): Herr Koppelin, es ist natürlich schwierig für mich, jetzt so weit in die Zukunft zu schauen und zu sagen, wie sich die Kommunen eventuell verhalten werden. Ich möchte wie folgt antworten: Der Stand der Umsetzung des von Ihnen aufgelegten Programms signalisiert, dass alle staatlichen Ebenen, das heißt die kommunale Ebene, die Landesebene und natürlich auch die Bundesebene, dabei sind, sich kraftvoll gegen die Krise zu wehren; sonst wäre dieser Stand der Bindung und Umsetzung überhaupt nicht möglich. Insofern - Herr Articus ist heute nicht anwesend - möchte ich die Bedenken hinsichtlich der Kommunen, die ich hier an der einen oder anderen Stelle gehört habe,

ein bisschen zerstreuen. Vielleicht gibt es den einen oder anderen, der nicht mitmacht; aber das Gros zieht mit dem Bund mit. Herr Koppelin, insofern kann ich nur antworten, dass ich davon ausgehe, dass sich jede Kommune und jedes Land selbstverständlich weiterhin ihren Aufgaben stellen werden.

**Bettina Hagedorn (SPD):** Ich werde jetzt keine Frage an Herrn Homburg oder Herrn Voß richten, weil ich davon ausgehe, dass sie uns schon vor eineinviertel Jahren nicht zu dem Zukunftsinvestitionsgesetz inklusive der Zusätzlichkeitskriterien geraten hätten, das wir hier - immerhin unter Beteiligung von vier Fraktionen - bewusst als eine politische Weichenstellung verabschiedet hatten. Der Bundesrechnungshof war damals als Ratgeber der Politik im Haushaltsausschuss eng daran beteiligt, und das Handwerk - ich kann mich gut daran erinnern - hat es mit großem Beifall begrüßt. Es hat anerkannt, dass wir damit kein Kommunen- bzw. Länderentlastungsgesetz nach dem Motto „linke Tasche, rechte Tasche“ schaffen wollten, sondern gesagt hatten, dass wir es mit einer Krise zu tun haben, in der es um den Erhalt von Arbeitsplätzen geht - was wir nur gemeinsam mit Bund, Ländern und Kommunen schaffen, wenn jeder seine Schularbeiten macht.

Der Bund hat 75 Prozent beigesteuert - das ist deutlich mehr als die Hälfte -, und der Anteil der Länder und Kommunen sollte selbstverständlich dem gesteckten Ziel dienen, zusätzliche Arbeit zu schaffen, insbesondere beim Mittelstand und beim Handwerk. Da ich davon ausgehe, dass sich an dieser Einschätzung des Haushaltsausschusses vor eineinviertel Jahren nichts geändert hat, muss uns hier die Frage beschäftigen, ob die vorgesehenen Maßnahmen unschädlich sind, was hier behauptet wird. 83 Prozent der Mittel sind bereits gebunden, und hier wird gesagt, das habe keine negativen Konsequenzen. Wenn das aber so ist und ausgerechnet Sie, Herr Voß, das hier sagen, dann bin ich natürlich skeptisch. Warum haben die Länder im Bundesrat denn so darum gekämpft, dass das Zusätzlichkeitskriterium gestrichen wird?

Ich stelle meine Frage an den Vertreter des Bundesrechnungshofs. Der Bundesrechnungshof hat im Auftrag des Haushaltsausschusses eine enorme Prüfungs-kompetenz aufgebaut. Das hat einiges gekostet, auch an menschlichen Ressourcen,

die nicht in dem Umfang genutzt werden können, wie sie genutzt werden sollten, wenn es zu dieser Änderung kommt. Stimmen Sie mir zu, dass ein Ergebnis der Streichung des Zusätzlichkeitskriteriums ist, dass die Länder und Kommunen, die sich in unserem Sinne verhalten und zusätzliche Maßnahmen vorgebracht haben, nichts davon haben, während diejenigen, die versucht haben, den Bund sozusagen auszutricksen - das wollten wir mit Ihrer Prüfungs-kompetenz aufdecken -, und Sanktionen fürchten mussten - das hätte zu einer Rückzahlungspflicht der Länder geführt -, die lachenden Dritten sind?

Ich habe auch noch eine Frage an das Handwerk. Das Handwerk muss doch unter dem Aspekt, den ich gerade angesprochen habe, vor allen Dingen eines fürchten - möglicherweise bestätigen Sie das -, nämlich dass es bei den Kommunen und den Ländern keine Anreize mehr für eine Aufrechterhaltung der Investitionen in vollem Umfang gibt, weil die Investitionsbereitschaft nicht mehr so überprüfbar ist, und dass Sie als Handwerk in den Jahren 2011, 2012 und folgende deshalb möglicherweise in eine Talsohle kommen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels (Bundesrechnungshof):** Frau Abgeordnete Hagedorn, ich stimme Ihnen zu, dass es denkbar ist, dass Länder, die nicht mitziehen wollen, die lachenden Dritten sind. Der Fairness halber muss man aber sagen, dass das Bild sehr differenziert ist. Es gibt Länder, die eigene zusätzliche Programme aufgelegt haben, beispielsweise Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Man kann hoffen und darauf vertrauen, dass der Sockel da erhalten bleibt. Dann gibt es Länder wie Sachsen, die vorher so viel investiert haben, dass sie „besser“ waren als andere Länder, und deswegen sagen - ich hoffe, ich verstehe Sie richtig, Herr Voß -: Wir werden jetzt benachteiligt. Wir haben vorher viel getan; jetzt sollen wir von diesem Sockel aus starten und belegen, dass wir noch mehr tun. - Auch hier kann man vom lachenden Dritten sprechen. Gemäß dem Grundgesetz ist es so. Laut Art. 109 Abs. 2 GG ist jedes Land verpflichtet - egal von welchem Startpunkt aus -, etwas zu tun. Allerdings werden die lachen, die vorher nicht viel getan haben und jetzt auch nicht viel tun. So differenziert sollte man das betrachten.

Andererseits muss man zugestehen, dass die Verwaltungsvereinbarung, die wir als Rechnungshof heftig kritisiert haben, weil sie weit unter den Kautelen des Gesetzes geblieben ist, schon jetzt Möglichkeiten eröffnet, um gegen diese Missstände, die Herr Voß wohl verständlicherweise vorträgt, vorzugehen, übrigens auch nachträglich. Ich glaube, die bestehenden Möglichkeiten werden nicht genügend ausgeschöpft. Statt sie auszuschöpfen, macht man mit einem Federstrich ein Gesetz; man setzt jetzt sozusagen auf eine andere Schiene.

Es macht uns geradezu ein bisschen traurig, dass wir bei diesem ersten Testfall für die neu geschaffene Regelung in Art. 104 b GG sehen, dass es nicht in die vorgesehene, sondern in eine andere Richtung geht, die vorher eigentlich von allen beklagt worden ist, und zwar von den Ländern genauso wie vom Bund, von Haushältern genauso wie von Ökonomen. - Das war sozusagen das Schlusswort des Rechnungshofes hierzu.

**Sachverständiger Dr. Alexander Barthel** (Zentralverband des Deutschen Handwerks): Wir gehen, wie gesagt, davon aus, dass es insbesondere auf kommunaler Ebene leicht dazu kommen kann, dass - der eine oder andere Vertreter aus dem Kommunalbereich hat dies, in der Presse nachlesbar, bereits angekündigt - zwar die Vorhaben, für die bereits Mittel gebunden sind, fortgeführt werden, aber die Mittel für andere, nicht zusätzliche Vorhaben zurückgeführt werden. Dies wird in der Summe dazu führen, dass die Handwerkswirtschaft, die Bauwirtschaft und die Bauindustrie, die mit einem bestimmten Investitionsvolumen gerechnet haben, ihre personalpolitischen Planungen nicht realisieren können. Dadurch wird der wichtige beschäftigungspolitische Stabilisierungsbeitrag, der mit diesem Programm geleistet wurde, grundsätzlich infrage gestellt.

Wir gehen davon aus, dass der Umstand, dass es das eine oder andere Land gibt, das sich in einer besonderen Situation befindet, was wir auch anerkennen - beispielsweise Sachsen mit seinem ursprünglich sehr hohen Investitionsvolumen -, nicht der Anlass sein kann, auch für alle anderen die Spielregeln zu ändern, mit der Gefahr einer solch negativen Konsequenz. Vielmehr sollte man beispielsweise auf die entsprechende Vorschrift in der Verwaltungsvereinbarung zurückgreifen, laut der Sonderbedingungen beim Ver-

gleich und den daraus abzuleitenden Konsequenzen auch nachträglich zu berücksichtigen sind.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Das war nahezu eine Punktlandung; wir haben nur um vier Minuten überzogen. Schönen Dank für die Disziplin. Wir haben damit die Anhörung zu den geplanten Änderungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes beendet.

Jetzt kommen wir zum Punkt „Härtefallregelung“. Auch hierfür haben wir eine Stunde und 15 Minuten vorgesehen; das wäre bis 18.20 Uhr.

**Maria Michalk** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an die Bundesagentur für Arbeit. Welche Bedeutung hat die jüngste klageabweisende Entscheidung des Bundessozialgerichts, wonach die Bedarfe für Kleidung bei Kindern keinen Härtefall darstellen? Welche Konsequenzen hat das für die BA im Hinblick auf die Erstellung des Kriterienkatalogs für Härtefälle und für die Neuberechnung der Hartz-IV-Regelsätze?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Frau Abgeordnete, das hat zunächst keine weitreichenden Konsequenzen. In unserer Regelung vom 17. Februar 2010, die wir nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erlassen haben, sind Bekleidungskosten nicht enthalten. Nach dem Urteil am 9. Februar 2010 wurde bei uns zwar oft nachgefragt, wann ein Härtefall vorliegt, aber wir bekamen relativ wenige Anträge. Wir haben versucht, das in unserer Weisung vom 17. Februar 2010 zu regeln. Ab diesem Zeitpunkt gab es zum Thema Kleidung kaum noch Nachfragen und keine Anträge.

**Gabriele Lösekrug-Möller** (SPD): Dies ist ein etwas anderes Prozedere als im Ausschuss für Arbeit und Soziales; aber wir folgen dem natürlich gerne, weil wir dankbar sind, dass es überhaupt die Chance gibt, Sachverständige zu dieser Gesetzesänderung, die die Bundesregierung plant, zu befragen.

Meine Frage ist ganz grundsätzlich. Es gibt zunehmend Experten, die bezweifeln, dass es überhaupt notwendig ist, zum jetzigen Zeitpunkt eine gesetzliche Regelung vorzunehmen. Meine Frage ist, ob diese Meinung geteilt wird. Der Gesetzentwurf, der

jetzt vorliegt, bereitet einige Schwierigkeiten: In der Gesetzesbegründung wartet er mit einem Negativkatalog auf, was bemerkenswert und meines Erachtens kritikwürdig ist; dazu würde ich gern etwas hören. Bezogen auf Härtefälle wird jetzt eine Regelung geschaffen, obwohl das Bundesverfassungsgericht uns zu Recht aufgegeben hat, zum Jahresende eine Komplettlösung vorzunehmen. Das ist unüblich.

Meine Fragen lauten: Ist jetzt der richtige Zeitpunkt, eine solche gesetzliche Regelung vorzunehmen? Zweitens: Ist sie überhaupt geeignet, um Recht Klarheit zu schaffen? Drittens: Hilft sie - -

Vorsitzende Petra Merkel: Zwei Fragen an einen.

**Gabriele Lösekrug-Möller** (SPD): Dann streiche ich die dritte Frage und präzisiere meine zweite Frage, deren Antwort aufschlussreich sein wird: Ist diese Art der Negativaufzählung in der Begründung geeignet, der Intention des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen?

Diese Fragen möchte ich gerne jemandem vom Sozialgericht stellen. Johannes Graf von Pfeil, ich richte die Fragen an Sie.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Ich glaube nicht, dass es notwendig ist, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jetzt gesetzlich umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Frist bis zum 31. Dezember 2010 eingeräumt, und man kann die Frage, was ein Härtefall ist, im Grunde genommen nicht beantworten, wenn man nicht geklärt hat, was der Regelfall ist. Das halte ich für entscheidend. Zugleich halte ich die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes, bis zum Ablauf der gegebenen Frist ein Instrument in der Hand zu haben, mit dem man auf Verwaltungsebene, aber auch auf der gerichtlichen Ebene herausarbeiten kann, was die Härtefälle sind, für ausreichend. Wesentlich wird sein, was im Moment regelsatzmäßig berücksichtigt ist. Was sich in Zukunft als Abweichung vom Regelsatz ansehen lässt, wird sich ändern, sobald die Regelsätze neu geordnet sind.

Meine Conclusio lautet: Ich halte es für nicht notwendig, bereits jetzt einfachgesetzlich zu agieren, zumal die gewünschte Klarheit - es wird deutlich, dass man Klarheit

schaffen will, auch in der Rechtsanwendung - systemimmanent gar nicht zu realisieren ist. Wir diskutieren nämlich über Ausnahmefälle, über Fälle, die wir nicht vorhersehen können. Wir brauchen eine Regelung, die auch diese Fälle umfasst. Wenn wir sie vorhersehen könnten, könnte man sie ins Gesetz aufnehmen; aber das will man nicht.

Zur Auflistung negativer Beispiele habe ich mich in meiner Stellungnahme kritisch geäußert. Bei Negativbeispielen habe ich deswegen ein so ungutes Gefühl, weil man sie schlechter überwinden kann als Positivbeispiele. Wenn man festlegt, dass ein bestimmter Fall kein Härtefall ist, dann wirkt das wie in Stein gemeißelt. Das Leben ist aber bunter, als wir es uns im Moment vorstellen. Es ist durchaus möglich, dass man einen Fall, der als Negativbeispiel aufgeführt wurde, als Härtefall betrachtet.

Zu den konkreten Negativbeispielen könnte ich auch noch etwas sagen. Das war erst einmal nur eine allgemeine Betrachtung von Negativbeispielen in einem grundrechtsrelevanten Randbereich. Man muss immer dazusagen: Wir brauchen eine Härtefallregelung nur deswegen, weil wir uns in einem Ausnahmefall sonst grundrechtsgefährdend verhalten müssten, wenn wir Leistungen ablehnten; das ist das Grundproblem. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass wir hier grundrechtsrelevant agieren. Insofern sind offene Regelungen immer besser, weil sie flexibler sind.

**Pascal Kober** (FDP): Die erste Frage richtet sich an Herrn Alt: Gab es bisher zahlreiche Anträge auf Leistungen nach der Härtefallklausel des SGB II, und welche Erfahrungen haben Sie, auch über die Quantifizierung hinaus, seit dem Urteilspruch am 9. Februar 2010 gemacht?

Die zweite Frage geht an Herrn Lauterbach: Inwieweit stehen den Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiterhin noch ergänzende Leistungen zur Verfügung, beispielsweise nach SGB XII, SGB V, SGB VIII oder SGB IX?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Es gab viele Nachfragen von Kunden nach dieser Leistung; aber es wurden nur relativ wenige Anträge gestellt. Der Informationsbedarf war hoch, aber die Zahl der konkreten Anträge war sehr gering; es waren nur Einzelfälle.



**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): Ich nehme an, Ihre Frage zielt auf den Istzustand ab, also darauf, wie die Situation heute, vor einer gesetzlichen Neuregelung, ist. Heute besteht nur dahin gehend Sicherheit, dass die Grundsicherung nach SGB II nicht durch Grundsicherungsleistungen nach SGB XII ergänzt werden kann. Der gesetzliche Ausschluss bezieht sich nicht auf die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach SGB XII. Es herrscht aber ziemlich große Unsicherheit in der Frage, wie weit diese Regelung geht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung festgestellt, ergänzende Verweise auf das SGB XII könnten die Härtefallproblematik nicht lösen. Ansonsten gibt es viele andere Leistungen des Sozialgesetzbuches, die neben SGB-II-Leistungen auch jetzt noch bezogen werden können.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass diese Regelung sinnvoll ist. Es geht unter anderem um Leistungen zur Rehabilitation. Wenn aufgrund einer anderen Zuordnung die Unfallversicherung oder ein Rentenversicherungsträger zuständig ist, dann hat dies Vorrang vor dem SGB II; das ist auch sinnvoll.

Es gibt weitere kleine Bereiche, im SGB VIII zum Beispiel die Jugendhilfe, die die ganz spezielle Zielrichtung hat, Jugendliche zu unterstützen und ihnen zu helfen. Wenn die normalen Leistungen nach SGB II und SGB XII nicht ausreichen, dann greift hier das SGB VIII. Insofern handelt es sich entweder um Leistungen, die angerechnet werden und dazu führen, dass die SGB-II-Leistung gemindert wird, oder um Ergänzungen in einzelnen Spezialfällen. Dies ist ein geschlossener Kreis.

Das wirkliche Problem ist, ob es zulässig ist, auf SGB-XII-Leistungen zu verweisen, um die nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts fehlende Härtefallregelung auszugleichen. Von der Rechtsprechung wurde teilweise versucht, dies über das SGB XII zu erreichen. In der juristischen Diskussion herrscht aber so große Unsicherheit, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Beurteilung festgestellt hat: Dieser Weg ist nicht geeignet.

**Katja Kipping** (DIE LINKE): Ich habe zuerst eine Frage an Herrn Hesse vom Paritätischen Gesamtverband. Der Paritätische Gesamtverband führt in seiner Stellung-

nahme aus, dass es sachgemäßer wäre, die geplante Härtefallregelung nicht in § 21 SGB II, wo die Mehrbedarfe geregelt sind, sondern in § 20 SGB II, wo die Regelleistungen geregelt sind, aufzunehmen. Meine Frage an Sie, Herr Hesse: Wie begründen Sie das, und welche Auswirkungen hätte das auf die Praxis?

Meine zweite Frage geht an Herrn von Pfeil. Bei einem Härtefall muss es sich nicht nur um einen unabweisbaren, sondern auch um einen laufenden Bedarf handeln. In den einschlägigen Stellungnahmen wird „laufend“ immer als „nicht einmalig“ betrachtet. Geht es beispielsweise um eine Brille, besonderen orthopädischen Bedarf oder Schulbücher, ist gewiss strittig: Was heißt „nicht einmalig“? Können Sie aus juristischer Sicht definieren, was „laufend“ heißt? Heißt das täglich, oder reicht ein gewisser zeitlicher Abstand, zum Beispiel monatlich oder halbjährlich? Wie konkret ist dieser Begriff aus juristischer Perspektive zu terminieren?

**Sachverständiger Werner Hesse** (Paritätischer Gesamtverband): Zunächst zur Frage des Standortes der Regelung: Regelleistung, § 20 SGB II, oder Mehrbedarf, § 21 SGB II? Es handelt sich hierbei nicht um einen typisierten Mehrbedarf, den eine größere Gruppe von Menschen haben könnte, sondern es geht darum, dass eine typisierte Regelleistung in einem sehr seltenen Einzelfall, im sogenannten Härtefall, nicht ausreicht und in diesem Ausnahmefall eine Abweichung von der Regelleistung vorgenommen werden kann. Aus diesem Grund gehört diese Regelung systematisch in § 20 SGB II, der die Regelleistungen beinhaltet.

Unter dem Strich spielt es keine Rolle, wo diese Regelung steht. Das SGB II ist allerdings schon jetzt sehr geflickschustert. Ein bisschen Systematik sollte man beibehalten. Regelungen, die man treffen will, sollte man dort treffen, wo sie hingehören. Eine Abweichung von der Regelleistung wäre demnach in § 20 SGB II zu regeln.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Die Frage: „Was ist einmalig, was ist laufend?“, muss sicherlich durch Praxis und Rechtsprechung beantwortet werden. In der Begründung heißt es, dass der mehrmalige Bedarf im Zeitraum der Leistungsbewilligung vorhanden sein sollte.

Ich kann Ihnen nur sagen, was ich davon halte. Ich bin eher skeptisch, weil der Bewilligungszeitraum regelmäßig höchstens sechs Monate beträgt. Der Bedarf müsste so angelegt sein, dass er typischerweise öfter vorkommt. Mehr kann man dazu im Moment nicht sagen. Täglich ist sicherlich nicht erforderlich, aber der Natur nach öfter. Ein Beispiel ist das Umgangsrecht, das auch im Licht von Art. 6 GG zu interpretieren ist. Das Umgangsrecht erfolgt vielleicht einmal im Monat, möglicherweise nur alle zwei Monate. Gleichwohl kann man hier von einem laufenden, wiederkehrenden Bedarf sprechen.

Beim orthopädischen Bedarf, den Sie angesprochen haben, kommen wir in einen medizinischen Bereich. Dazu sage ich nur ganz kurz: Der medizinische Bereich ist extrem schwer zu beurteilen. Es gibt dazu im SGB V sehr viele Regelungen, die sehr speziell ausgeformt sind und insofern für die Allgemeinheit gewissermaßen einen Härtefall darstellen. Hier müsste der Bedarf medizinisch unabweisbar sein. Ich sage das deswegen, weil gerade medizinische Bedarfe häufig im Zusammenhang mit der Härtefallregelung erwähnt werden. Man müsste erst einmal medizinisch ermitteln, ob im konkreten Fall wirklich ein unabweisbarer medizinischer Bedarf besteht. Das sind Fragen, die meines Erachtens nur im Einzelfall entschieden werden können. Wenn erkennbar ist, dass es sich um einen fortwährenden Bedarf handelt, also um einen Bedarf, der sozusagen als Grundsatz durch das Leben des Leistungsempfängers wabert, dann müsste man ihn wohl auch als laufenden Bedarf anerkennen.

**Markus Kurth (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe eine Frage an Herrn Lauterbach. Mich würde interessieren, ob die Begründung dem Wortlaut des Urteils gerecht wird. Ist die Auflistung negativer Beispiele tatsächlich mit den allgemeinen Formulierungen, die das Bundesverfassungsgericht getroffen hat, vereinbar? Ich denke insbesondere an den Bereich der Bekleidungsübergrößen. Dieser Bedarf ist unabweisbar und besteht nicht nur einmalig, sondern laufend. Wäre es nicht sinnvoller und würde es dem Urteil nicht eher gerecht, wenn man stattdessen eine allgemeine Öffnungsklausel formulieren und die konkrete Leistungsgestaltung in das Ermessen der verantwortlichen Fallmanager oder Leistungsabteilungen legen würde?

**Sachverständiger Klaus Lauterbach (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt):** Ich möchte mich in meiner Antwort dem anschließen, was der Kollege Graf von Pfeil gesagt hat, und Ihre Frage insofern positiv beantworten. Eine Negativliste birgt, wenn man das Ziel verfolgt, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, mehr Gefahren als positiven Sinn. Der positive Sinn könnte darin bestehen - ich versetze mich jetzt in die Lage der Bundesagentur -, dass man aufzeigt: In bestimmten Fällen braucht ihr gar nicht erst Anträge zu stellen; die fallen nicht darunter. - Die Intention des Bundesverfassungsgerichts ist, das System der Pauschalierung aufrechtzuerhalten, aber auch deutlich zu machen - auch hier möchte ich an das anknüpfen, was Herr Graf von Pfeil gesagt hat -: Das Leben ist so vielfältig, dass es Abweichungen geben kann, die man nicht erfassen kann. Das ist aus Verfassungsgründen nicht hinzunehmen, wenn es auch nur eine kleine Zahl ist.

Wenn man einen Negativkatalog von Leistungen aufnimmt, die nicht erfasst werden, kann es sein, dass dadurch eine Konstellation entsteht, die eine solche Härte begründet. Ein Beispiel, über das man diskutieren könnte, ist die Übergröße bei Schuhen. Die Frage ist, ob man hier auf die sechs Monate abstellt oder es als wiederkehrenden Bedarf ansieht. Es ist ein verfassungsrechtlicher Auftrag, dafür zu sorgen, dass mit einer solchen Klausel auch Einzelfälle, die vom allgemeinen Bedarf abweichen, erfasst werden. Die Gefahren eines Negativkatalogs, dass einzelne Fälle in der Praxis ausgegrenzt werden, sind aus meiner Sicht als Richter wesentlich größer - das mag die Verwaltung anders sehen - als der Nutzen.

**Heike Brehmer (CDU/CSU):** Ich habe eine Frage an Herrn Lauterbach. Sie sprachen vorhin davon, dass es einige Unsicherheiten gibt. Rechnet die Bundesagentur vor dem Hintergrund der besagten Entscheidung des Bundessozialgerichts mit zahlreichen weiteren Klagen von Hartz-IV-Beziehern, die meinen, auch einen berechtigten Anspruch auf Anerkennung als Härtefall zu haben?

**Sachverständiger Klaus Lauterbach (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt):** Erst einmal möchte ich klarstellen: Ich komme nicht von der Bundesagentur.

**Heike Brehmer** (CDU/CSU): Ich weiß. Ich würde Sie trotzdem gerne fragen.

**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): Ich kann nur versuchen, Ihre Frage, ob man mit weiteren Klagen rechnet, aus der Perspektive der Gerichte zu beantworten. Ich habe den Vertreter der Bundesagentur so verstanden, dass bisher nur wenige Klagen eingereicht worden sind. Das gilt auch für die Gerichte, jedenfalls in dem Bereich, in dem ich tätig bin. Ich komme aus Sachsen-Anhalt. Der Raum Halle steht auf der Länderkarte im Hinblick auf Hartz-IV-Streitigkeiten hinter einem Thüringer Bezirk an zweiter Stelle. Wir sind also ein guter Indikator. Bei uns ist das erst vereinzelt der Fall. Aufgrund meiner Erfahrung sage ich aber: Das heißt wenig. Es dauert eine gewisse Zeit, bis sich das herumgesprochen hat. Ich gehe davon aus, dass die Zahl der Klagen steigen wird, dass sie aber im mittleren Bereich bleiben wird. Das wird nie die Dimension erreichen, die wir bei den Streitigkeiten über Unterkunftskosten beobachten konnten. Jetzt, in der Anfangszeit, gibt es nur vereinzelt solche Klagen. Sie werden sicherlich eine gewisse Virulenz entwickeln. Aber meiner vorsichtigen Einschätzung nach werden sie nicht zu einem Massenproblem werden, das von der Kapazität her nicht zu bewältigen ist.

**Gabriele Hiller-Ohm** (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn von Pfeil. Ich möchte gerne wissen, ob aus Ihrer Sicht die Rechtsprechung zu den §§ 28 und 73 SGB XII hinreichend berücksichtigt wurde.

Wie Herr Kollege Kurth angesprochen hat, wurde bereits häufiger öffentlich vorgeschlagen, die Härtefallklausel analog zum SGB XII zu regeln, also durch Verankerung einer § 28 SGB XII entsprechenden Norm im SGB II. Wäre das aus Ihrer Sicht eine Lösung? Könnte man das so machen, oder gäbe es Widerstände?

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Zunächst einmal zur Frage: Ist die Rechtsprechung zu den hier maßgeblichen §§ 28 und 73 SGB XII im Gesetzgebungsverfahren ausreichend berücksichtigt worden? Man konnte sie gar nicht berücksichtigen.

Das führt direkt zu der Frage: Kann man die maßgebliche Öffnungsklausel - § 28

Abs. 1 Satz 2 SGB XII - nicht in das SGB II implantieren? Ich bin der Auffassung, dass man das tun sollte. Sie ist insofern ein Referenzsystem für das SGB II, als die Entscheidung bei den sogenannten Härtefällen im Rahmen dieser Öffnungsklausel als gebundene Entscheidung erfolgt. Das heißt, wird ein Bedarf festgestellt, dann muss er auch gewährt werden. Die Leistungen in besonderen Lebenslagen nach § 73 SGB XII sind Ermessensentscheidungen der jeweiligen Behörde. Das ist aber nicht das, was das Bundesverfassungsgericht gemeint hat.

Die Öffnungsklausel im SGB XII befindet sich als gebundene Entscheidung im Dritten Kapitel des SGB XII, dessen Anwendung ausgeschlossen ist; das steht in § 5 SGB II. Deswegen braucht man in der Tat eine solche Regelung. Man könnte sie wunderbar übernehmen und hätte den Vorteil, dass man dann - jetzt komme ich auf Ihre erste Frage zurück - auf die Rechtsprechung zum SGB XII und - das ist keine neue Erfindung des SGB XII, sondern wurde aus dem BSHG übernommen - auf die alte BSHG-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückgreifen könnte.

**Dr. Claudia Winterstein** (FDP): Meine erste Frage geht an Herrn Lauterbach. Ich hätte gern gewusst, inwiefern es verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist, die Leistungen in Härtefällen in Form von Dienstleistungen oder Sachleistungen zu erbringen.

Meine zweite Frage geht an Herrn Alt. Um wie viel müssten die Regelleistungen eigentlich verringert werden, wenn man die einmaligen Leistungen, die man 2005 hineingenommen hat, jetzt wieder herausnehmen und gesondert erbringen würde? Es stellt sich die Frage: Wenn man andersherum als 2005 verfährt, verringert sich dann der Regelsatz, und wenn ja, um wie viel?

**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): An mich ist die überschaubarere Frage gestellt worden, inwieweit es ausgeschlossen ist, die Leistung in Härtefällen als Sachleistung oder Dienstleistung zu erbringen. Dazu kann ich sagen, dass ich das von Verfassungs wegen nicht für ausgeschlossen halte.

Ich möchte meine Antwort ergänzen. Man sollte die Strukturprinzipien des SGB II beachten, die in erster Linie darauf zielen, dem einzelnen Betroffenen so etwas wie eine

Selbstverantwortung einzuräumen. Deshalb sollte man sich die einzelnen Leistungen ganz genau ansehen. Es wäre sicherlich sinnvoll, in einem Härtefall dann eine Sachleistung zu erbringen, wenn es um eine Leistung geht, die nicht vom Regelbedarf - Stichwort Kinderbekleidung - erfasst wird. Wenn es um eine Leistung geht, die vom Regelbedarf erfasst wird, sollte man allerdings versuchen, das Strukturprinzip der Eigenverantwortung aufrechtzuerhalten, indem man eine Geldleistung gewährt. Das wirklich als Ermessen auszugestalten, wäre vielleicht sinnvoll.

Zu der ersten Frage möchte ich noch sagen: Was Herr Graf von Pfeil gesagt hat, ist sicherlich richtig. Die Härtefallklausel an sich darf nicht als Ermessensklausel, sondern muss als gebundene Entscheidung ausgestaltet werden. Hinsichtlich der Leistungserbringung sollte man dem einzelnen Sachbearbeiter oder Fallmanager meiner Meinung nach aber Ermessen einräumen - was ja in gewisser Weise Vorgaben enthält. Dann kann man solche Aspekte berücksichtigen. Es geht immer darum, ob das sinnvoll ist, sinnvoll im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt, dass man die Möglichkeiten selbstgestaltend anwenden kann, aber auch unter Berücksichtigung der Strukturprinzipien des SGB II. Das würde ich für richtig halten.

Eine verfassungsrechtliche Sperre sehe ich nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr betont, dass der Gesetzgeber Spielraum hat. Rein theoretisch müsste es sogar möglich sein, alles als Sach- und Dienstleistungen zu erbringen. Das würde ich im Hinblick auf das SGB II aber für einen Systembruch halten.

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Zum zweiten Teil Ihrer Frage, Frau Winterstein. Ich glaube nicht, dass das Bundesverfassungsgericht daran gedacht hat, die Regelleistungen zu kürzen, wenn es jetzt eine Härtefallregelung gibt. Man hat zwar bei der Einführung des SGB II die Regelsätze der Sozialhilfe um 16 Prozent erhöht, um die ganzen Pauschalen einzufangen. Wenn ich das Bundesverfassungsgericht richtig verstehe, war damit aber an die Härtefälle, um die es jetzt geht, nicht gedacht, sondern eher an das, was jetzt in dem Negativkatalog steht. Ich sehe keinen Spielraum, den Regelsatz zu kürzen, wenn wir eine Härtefallregelung einführen.

**Maria Michalk** (CDU/CSU): Die Regierung hat vom Bundesverfassungsgericht die Auflage bekommen, die Regelsätze neu zu berechnen. Meine Frage richtet sich an Herrn Alt und an Herrn Lauterbach: Inwiefern sollte bei dem zu erstellenden Kriterienkatalog das von uns allen immer noch zu beachtende Lohnabstandsgebot berücksichtigt werden?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Das Lohnabstandsgebot ist generell zu berücksichtigen. Ich glaube aber nicht, dass das Bundesverfassungsgericht der Meinung ist, dass man diese in wenigen Einzelfällen auftretenden Härtefälle in einen erhöhten Regelsatz einbauen sollte, sondern dass der Regelsatz auf dem neu zu berechnenden Niveau festgelegt werden und darüber hinaus in wenigen Härtefällen noch die Möglichkeit von Einzelleistungen bestehen sollte. Ich glaube, das ist der Gedanke, der hinter dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts steht.

Es kann nicht darum gehen, von den 16 Prozent, um die die Sozialhilfe erhöht worden ist, auf 20 Prozent oder auf 25 Prozent zu gehen, damit auch die Härtefälle abgedeckt sind. Das würde dem Tenor des Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht entsprechen. Bei diesen Härtefällen kann es sich nur um wenige Fälle handeln; deswegen dürfte die Berechnung des Regelsatzes von Härtefällen nach meiner Einschätzung nicht berührt sein.

**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): Ich kann dem nur zustimmen. Ich möchte klarstellen und betonen, dass man die Diskussion über die Härtefallklausel von der Neubemessung der Regelsätze, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben hat, strikt trennen sollte. Ich denke - insofern möchte ich Herrn Graf von Pfeil widersprechen -, dass diese Ausweichklausel mit der Höhe der Regelsätze, bei der man Kinderbekleidung oder Schulbedarf von Verfassungen wegen angemessen berücksichtigen muss, nichts zu tun hat. Die Härtefallklausel ist keine Regelung, die vom Bundesverfassungsgericht gefordert wird, um Unzulänglichkeiten der Regelbemessung zu reparieren. Die Härtefallklausel ist eine Regelung für singuläre, nicht vorhersehbare Ausnahmefälle.

Etwas völlig anderes ist es, wenn man die Härtefallregelung benutzt, um das ganze System mit der Pauschalierung, die wir jetzt haben, wieder aufzubrechen und zum Beispiel die Einmalleistungen herauszunehmen. Solange man das nicht tut, solange man an der grundsätzlichen Entscheidung, die Regelsätze so weit wie möglich zu pauschalieren - natürlich unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das zum Beispiel betont hat, dass es eine besondere staatliche Aufgabe ist, dafür zu sorgen, dass Jugendliche und Kinder im Schulalter angemessen berücksichtigt werden -, festhält, bleibt für die eigentliche Härtefallklausel nur ein winzig kleiner Bereich von Ausnahmefällen.

Bei diesen Überlegungen hat das Lohnabstandsgebot nichts zu suchen. Das Lohnabstandsgebot ist allein bei der Bemessung der Regelsätze zu verorten. Bei der Bemessung der Regelsätze hat der Gesetzgeber, wie das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich gemacht hat, einen großen Spielraum, auf einer realistischen Grundlage zu definieren, was er verfassungsrechtlich für zwingend geboten hält. Mit der eigentlichen Härtefallregelung hat das nichts zu tun.

**Matthias W. Birkwald** (DIE LINKE): Ich habe eine Frage an Herrn Hesse und an Herrn Graf von Pfeil. Meine Frage bezieht sich auf die konkreten Beispiele in dem Negativkatalog. Inwiefern halten Sie es für gerechtfertigt, dass die Anwendung der Härtefallklausel bei Bekleidung in Über- oder Untergrößen, Schulmaterialien und Schulverpflegung usw. ausgeschlossen werden soll?

**Sachverständiger Werner Hesse** (Paritätischer Gesamtverband): Ich kann mir schon vorstellen, dass der finanzielle Mehrbedarf, den Über- oder Untergrößen mit sich bringen, kein solches Ausmaß annimmt, dass man sagen muss: Der Bedarf liegt erheblich über dem Durchschnitt.

Es kann aber Fälle geben, in denen so viel zusammenkommt - Oberbekleidung, Unterwäsche, Schuhe in Sondergrößen - dass man sagen muss: Das summiert sich dermaßen stark, das ist ein Härtefall. - Solche Beispiele sind auch bei Schulmaterial denkbar.

Generell muss man sagen: Ein Negativkatalog würde den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht gemacht hat und die

sich aus Art. 1 GG ableiten, absolut widersprechen. Deswegen gehört ein Negativkatalog nicht in die Regelung hinein.

Aber auch ein Positivkatalog ist schwierig; denn die Regelung muss atmen können. Sie steht immer spiegelbildlich zu dem, was aktuell in der Regelleistung enthalten ist. Die Regelleistung ist heute so bemessen, wie sie bemessen ist; in einem Jahr mag sie ganz anders bemessen sein. Es geht darum, welche Lebensbereiche überhaupt abgebildet werden, in welchem Umfang sie abgebildet werden und auf welchem Preisniveau. Das sind Parameter, die sich ändern können. Die Härtefallregelung soll sozusagen die Spitzen auffangen. Deswegen muss sie ganz abstrakt, allgemein gehalten sein.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Ich komme auf die einzelnen Beispiele zu sprechen, will dabei aber allgemeine Gedanken einstreuen. Ein wichtiger Punkt sind wohl Über- oder Untergrößen bei Bekleidung und Schuhen, und zwar deswegen, weil dieser spezielle Fall bei der Begründung zu § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII als Beispiel genannt worden ist. Es macht die Sache prekär, dass das, was im Anwendungsbereich des SGB XII ein Positivbeispiel ist, im Anwendungsbereich des SGB II ein Negativbeispiel sein soll.

Das ist zum einen ein schönes Beispiel dafür, wie vorsichtig man im Umgang mit Beispielen sein sollte; zum anderen kommen wir damit zu der Frage: Worin liegen eigentlich die sachlichen Gründe, dass in diesen beiden Gesetzen von unterschiedlichen Leistungsniveaus ausgegangen werden soll? Das liegt zunächst einmal daran, dass das SGB XII - das drückt sich aus in § 9 SGB XII - eine Nuance individualisierter gedacht ist. Dass das Leistungsniveau im SGB II eine Nuance niedriger ist, könnte man interpretieren als einen leichten Druck, eine Arbeit aufzunehmen.

Die Individualisierung hat auch an anderen Stellen des SGB XII Ausdruck gefunden, unter anderem darin, dass die Länder den Eckregelsatz selber festlegen dürfen. Das tun sie aber de facto nicht; denn sie regeln ihn alle gleich. Das SGB II ist letztlich an diesem Eckregelsatz ausgerichtet. Das macht deutlich, dass wir uns ganz grundsätzlich in einem Bereich der Pauschalierung bewegen.

In den Randbereichen des Regelungsreiches des SGB II muss man natürlich dieselben Rechte einräumen wie im Regelungsbereich des SGB XII. Welches Gesetz angewendet wird, kann nämlich von Zufälligkeiten abhängen. Das kann man sich an folgendem Beispiel verdeutlichen: Wenn man nicht älter als 65 ist oder voll erwerbsgemindert Rente bezieht, ist man, sobald ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft erwerbsfähig ist, Arbeitslosengeld-II-Empfänger, also Sozialgeldempfänger, aber eben mit einem Anspruch aus dem SGB II. Ist in der Bedarfsgemeinschaft niemand mehr, der erwerbsfähig ist, hat man theoretisch die Chance, mehr Geld zu bekommen. Das macht keinen Sinn. Im Bundesdurchschnitt sind 28 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, erwerbstätig, wenn auch - dies betrifft den größeren Teil - nur auf geringem Niveau. Das macht deutlich, wie schwierig es ist, einen sachlichen Grund zu finden, das Recht unterschiedlich anzuwenden.

Wir waren bei konkreten Beispielen. Bei den Schulmaterialien sehe ich das Problem, dass mit § 24 a SGB II, wonach pro Kind 100 Euro im Jahr gewährt werden, bereits ein Anspruch besteht, wohingegen die Härtefälle, über die wir hier diskutieren, durchaus eigenständige Ansprüche begründen können. Es ist ungünstig, wenn die Anschaffung von Schulmaterialien in der Härtefallklausel als Negativbeispiel aufgeführt wird. Wenn die wirklichen Kosten über 100 Euro liegen, bleibt nämlich einzig und allein der Anspruch nach dem SGB II.

Zur Schulverpflegung. Die Öffnungsklausel in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII wirkt übrigens in beide Richtungen: Sie kann den Anspruch erhöhen, sie kann aber auch anspruchsmindernd wirken. Wenn Schulverpflegung in Anspruch genommen wird, spart das Verpflegung im eigenen Haushalt. Inwieweit Aufwendungen für Schulverpflegung als Härtefall zu bewerten sind, wird man sehen müssen. Man darf aber skeptisch sein. Ich persönlich würde dazu tendieren, solche Aufwendungen nicht als Härtefall anzusehen, gebe aber zu bedenken, dass auch das ein eher unglückliches Negativbeispiel ist.

**Katja Mast** (SPD): Wir diskutieren im Zusammenhang mit der Härtefallregelung über die laufenden Bedarfe. Herr Graf von Pfeil, finden Sie nicht auch, dass einmalige Sonderbedarfe durch eine Härtefallregelung er-

fasst werden sollten? Wenn ja: Welche Sonderbedarfe sollten erfasst werden, und wie könnte so eine Härtefallregelung aussehen?

Ich will das mir erteilte Wort noch dazu nutzen, zu sagen, dass ich es außerordentlich bedauere, dass wir die fachlich spannende Diskussion, die wir in dieser Anhörung führen, nicht in einer gemeinsamen Anhörung mit dem Ausschuss für Arbeit und Soziales führen können.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Das ist in der Tat eine schwierige Frage; auch ich tue mich damit ein bisschen schwer. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil auf einmalige Sonderbedarfe nicht abgestellt. Man muss im Blick haben, was mit dem Lohnabstandsgebot thematisch umrissen ist, nämlich die Frage: Wie geht es denen, die knapp über der Bedarfsgrenze liegen? Einmalige Bedarfe werden sie womöglich vorfinanzieren. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu nicht geäußert; es hätte aber die Gelegenheit dazu gehabt. Für einmalige Bedarfe kann ebenfalls angespart werden, oder diese können zunächst über § 23 SGB II darlehensweise gedeckt und später von dem Regelsatz anteilig abgezogen werden; das ist gesetzlich besonders ausgeformt. Verfassungsrechtlich gesehen ist das ausreichend.

**Maria Michalk** (CDU/CSU): Herr Alt, können Sie uns sagen, wie hoch derzeit in den Argen die Nachfrage nach zinslosen Darlehen für besondere Bedarfe ist?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Wir haben im letzten Jahr etwa 1,1 Millionen Darlehen vergeben mit einer Darlehenssumme von 130 Millionen Euro.

**Katja Kipping** (DIE LINKE): Wir diskutieren jetzt über die Änderungen, die an dem Gesetzentwurf vorgenommen werden sollen. Das Ganze passiert natürlich auch vor dem Hintergrund des Kataloges, der die Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit bereits bestimmt und zu dem in dieser Anhörung einiges an Anregungen für Änderungen kam. Die Brisanz dieses Kataloges wird dadurch verdeutlicht, dass zu diesem Katalog von fast allen Sozialverbänden und von vielen sozialen Initiativen kritische Wortmeldun-

gen kamen. Meine erste Frage richtet sich an Sie, Herr Alt: Inwieweit ist innerhalb der Bundesagentur für Arbeit eine Überarbeitung oder eine Revision dieses Kataloges angedacht? Ist daran gedacht, die Kompetenz der Sozialverbände einzubeziehen?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn von Pfeil. In der jetzigen Formulierung heißt es: „seiner Höhe nach erheblich“. Das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der spannend ist. Was als erheblich angesehen wird, hängt immer von der Relation ab: Was für jemanden, der von 350 Euro im Monat leben muss, erheblich ist, unterscheidet sich womöglich von dem, was jemand, der von 3 500 Euro im Monat leben kann, als erheblich ansieht. Gibt es irgendeinen Bezugspunkt, eine Orientierungsgröße, um diesen unbestimmten Rechtsbegriff auszufüllen?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Zum ersten Punkt: Frau Abgeordnete, wir sind der Meinung, dass dieser Katalog offen sein muss und vorläufig ist, also immer wieder angepasst werden muss, weil das Leben nun einmal bunter spielt, als der Gesetzgeber antizipieren kann. Das ist so, und dem muss man Rechnung tragen. Wir gehen davon aus, dass, wenn es zu einer gesetzlichen Regelung kommt, der Katalog nicht abschließend ist, sondern Möglichkeiten aufzählt.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): „Seiner Höhe nach erheblich“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der durch Praxis und Rechtsprechung ausgefüllt werden muss. Insofern ist es müßig, hier darüber zu spekulieren, ob damit 5 Prozent oder 10 Prozent über dem Regelsatz gemeint sind; das ist wirklich schwer zu sagen. Das wird sich an der Entscheidung im Einzelfall zeigen. Üblicherweise hantiert man da mit Extremfällen und sagt: Dies ist in jedem Fall darüber, und das ist in jedem Fall darunter. - Dieses Vorgehen ist ein bisschen unbefriedigend, liegt aber in der Natur der Sache, weil wir, um ein grundgesetzlich gewährtes Recht zu garantieren, nicht anders operieren können als mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Das hat damit zu tun, dass wir zu wenig antizipieren können. Die Versuche in der Rechtsgeschichte, alle denkbaren Fälle zu antizipieren, sind fehlgeschlagen. Ein gewisses Abstraktionsniveau ist insofern von Vorteil, als damit möglichst viele denk-

bare Fälle abgedeckt werden. Man muss abwarten, was sich noch findet.

**Markus Kurth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Eine Frage an Herrn von Pfeil und an Herrn Lauterbach. Ich möchte zu der Bestimmung kommen, die besagt, dass ein Mehrbedarf dann unabweisbar ist,

wenn er ... nicht durch die  
Zuwendungen Dritter sowie  
unter Berücksichtigung von  
Einsparmöglichkeiten ...  
gedeckt ist ...

Herr Lauterbach hat diesen Verweis auf Einsparmöglichkeiten als überflüssig bezeichnet, weil es in der Natur des Begriffs der Unabweisbarkeit liegt, dass keine Alternative zur Verfügung steht.

Wenn im Gesetz Alternativen genannt werden, besteht dann nicht die Gefahr, dass im konkreten Prozess der Bewilligung der Leistung der entsprechende Sachbearbeiter oder die entsprechende Sachbearbeiterin dazu verleitet wird, erst einmal Einsparmöglichkeiten zu vermuten oder anzunehmen, dass es Zuwendungen Dritter gibt? Dann würde dieses Gesetz möglicherweise nicht in der Intention des Gesetzgebers angewendet, und es würden Verfahren vor Sozialgerichten provoziert, weil wieder nachgewiesen werden muss, dass Einsparmöglichkeiten oder Zuwendungen Dritter nicht zur Verfügung stehen.

**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): Ich möchte zunächst feststellen, dass ich den Verweis darauf, dass ein durch die Härtefallklausel abzudeckender Bedarf dann nicht vorliegt, wenn er durch Leistungen von dritter Seite gedeckt werden kann, als überflüssig und irreführend bzw. in der Diskussion nicht weiterführend empfinde. Das hat nichts mit der Unabweisbarkeit des Bedarfes zu tun. Es bleibt ein unabweisbarer Bedarf, der befriedigt werden muss, unabhängig davon, ob Leistungen von dritter Seite kommen. Wenn nur dann, wenn Leistungen von dritter Seite gegeben sind, ein entsprechender Anspruch besteht, dann ergibt sich schon aus der allgemeinen Nachrangigkeit der staatlichen Hilfe, dass die Härtefallklausel in diesem Fall nicht zum Zuge kommt. Insofern halte ich eine solche Regelung für etwas schwierig. Es ist, nebenbei bemerkt, ohnehin schwierig,

Urteilsformulierungen, die auch ein bisschen deutlich machen, dass dieser Punkt eng zu begrenzen ist, so umzusetzen. Man muss dabei den systematischen Zusammenhang beachten.

Die Verweise auf die Einsparmöglichkeiten im Urteil des Bundesverfassungsgerichts halte ich auch inhaltlich für recht problematisch. Denn die Einsparmöglichkeiten beziehen sich konzeptionell auf die Einmalleistungen, die von der Regelleistung erfasst werden. Weil es keine realitätsbezogene Erhebung gibt und wir nicht wissen, wie viel Luft noch in den Regelsätzen ist, halte ich es für sehr schwierig, auf mögliche Einsparungen zu verweisen. Das Prinzip der pauschalierten Regelleistung besteht gerade darin, dass man die Möglichkeit haben soll, in einem Bereich etwas weniger und in einem anderen etwas mehr auszugeben.

Die Härtefallklausel wird sich auf so wenige Ausnahmefälle beziehen, dass der Verweis auf Einsparungen nur sehr wenige Randbereiche betreffen kann und nicht unbedingt weiterführend ist. Die Gefahr, dass eine solche Regelung beispielsweise zu der Aufforderung führt, weniger zu rauchen, sehe ich in der großen Summe aus meiner Erfahrung auch in Rechtsstreitigkeiten nicht; aber ich möchte nicht ausschließen, dass es in Einzelfällen dazu kommt.

Den Verweis auf Einsparmöglichkeiten würde ich insofern lieber aus dem Gesetzentwurf herausnehmen, weil die Fälle zu singulär sind; es besteht nur im Einzelfall eine Einsparmöglichkeit. Die Einsparmöglichkeiten beziehen sich eigentlich auf andere Punkte.

Der Hinweis des Verfassungsgerichts, dass dann kein Härtefall vorliegt, wenn der Bedarf von dritter Seite gedeckt wird, ist verständlich. Er sollte aus meiner Sicht nicht in die Definition mit aufgenommen werden.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Ich schließe mich den Ausführungen vollständig an. Zwei Punkte sind zu betonen: Erstens. Der Regelsatz beinhaltet auch Dinge, die nicht für das Existenzminimum notwendig sind, weil, wie Herr Lauterbach bereits sagte, auch Einmalleistungen, wie die einmalig anfallende Winterkleidung, berücksichtigt werden.

Zweitens ist es der Nachrangigkeit steuerfinanzierter bedürftigkeitsabhängiger Leistungen geschuldet, dass man Leistungen

Dritter, sofern sie dazu verpflichtet sind, in Anspruch nimmt. Das ist der Normalfall. Leistungen Dritter kann man auch so verstehen, dass es andere Leistungsträger sind. Damit kommen wir zu den Referenzsystemen, die wir im SGB V oder SGB VIII finden. Dabei geht es um Leistungen, die in bestimmten Lebenslagen aus diesen Regelwerken abgeleitet werden können.

Ich glaube aber, dass das von Ihnen angesprochene Problem auf die Frage abzielt, ob Anteile der Regelleistung, die eigentlich für andere Dinge gedacht sind und ein Einsparpotenzial darstellen, eingesetzt werden müssen. Ich glaube, dass das praxisfern ist. Wenn ein Bedarf unabweisbar ist, dann wird er so oder so nicht aus der Regelleistung gedeckt werden können. Insofern teile ich die Auffassung von Herrn Lauterbach, dass das nicht sehr relevant sein wird.

**Otto Fricke** (FDP): Mir geht es bei meinen Fragen an Herrn Alt und dann an Herrn von Pfeil um den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer solchen Regelung. Im Hinblick darauf, dass wir sie schon längst hätten in Kraft treten lassen können, wenn nicht die SPD entgegen anderer Aussagen und Zusagen darauf bestanden hätte, dass eine Anhörung dazu stattfindet, wäre für mich wichtig, ob Sie es für dringend notwendig halten, dass eine solche gesetzliche Regelung noch vor der Sommerpause erfolgt.

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Wir können noch eine Zeit lang mit dem derzeitigen Übergangszustand leben, Herr Fricke. In vielen Beiträgen zur Anhörung wird darauf hingewiesen, dass es vielleicht zweckmäßig wäre, die Änderungen bei der Regelleistung und die Härtefallregelung miteinander zu verbinden. Ich glaube, auch diesem Gedanken kann man durchaus folgen.

Gestatten Sie mir eine Anmerkung zu dem, was vorhin gesagt wurde. Ich denke, dass unabhängig von den Härtefällen Menschen in der Grundsicherung viele Probleme haben, die einer Lösung bedürfen und die wir immer von der Verwaltungspraxis her lösungsorientiert angehen müssen. Es stellt sich auch immer die Frage, ob die soziale Infrastruktur bzw. Selbsthilfegruppen, Kirchengemeinden und andere Einrichtungen einen Beitrag leisten. Ich kenne beispielsweise Rotarier, die Schultüten zur Verfügung



stellen. Auch in vielen anderen Bereichen gibt es Einrichtungen und Selbsthilfegruppen, die Dinge zur Verfügung stellen, die den Grundsicherungsstellen und ihren Kunden dabei helfen können, Probleme zu lösen. Deswegen wird immer der Ansatz verfolgt, ein Problem lösungsorientiert mit dem Kunden zu besprechen und die Frage zu beantworten, ob ein Härtefall vorliegt, der nicht auf andere Weise gelöst werden kann.

Ich sehe in Deutschland immer noch eine soziale Infrastruktur, die lokal eine Reihe von Hilfen und Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, sodass wir auch unabhängig von den Härtefällen immer wieder Möglichkeiten finden müssen, Menschen zu helfen, die in existenziellen Nöten sind, und zwar unabhängig von der Härtefallregelung. Es muss auch für unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort immer darum gehen, mit den Menschen lösungsorientiert nach einem Ausweg zu suchen. Dieser Ausweg besteht in vielen Fällen darin, die vorhandene soziale Infrastruktur entsprechend zu nutzen, weil sie viele hilfreiche Angebote zur Verfügung stellt.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Ich glaube, ich habe schon in der Beantwortung der ersten Frage gesagt, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine einfachgesetzliche Regelung im Prinzip noch nicht notwendig ist. Wir sollten eher abwarten, was die Diskussion zum Regelbedarf ergibt. So lange sind die Instrumente, die das Bundesverfassungsgericht sowohl der Verwaltung als auch der Rechtsprechung an die Hand gibt, ausreichend.

**Bettina Hagedorn** (SPD): Ich kann direkt an die Frage von Herrn Fricke anknüpfen. Frau Lösekrug-Möller hatte bereits zu Beginn der Diskussion danach gefragt, ob eine Härtefallregelung zum jetzigen Zeitpunkt notwendig ist. Die Härtefallregelung soll in den vorliegenden Gesetzentwurf eingefügt werden. Insofern ist die Frage erlaubt, wie sinnvoll das ist. Ich bitte Sie beide, Herr Lauterbach und Herr von Pfeil, dazu Stellung zu nehmen.

Eine Härtefallregelung soll eigentlich dazu dienen, den Mitarbeitern vor Ort eine gewisse Klarheit bzw. einen Rahmen zu geben, innerhalb dessen es ihnen leichter fällt, die rechtlichen Vorgaben umzusetzen. Denn eines ist klar: Durch das Verfassungsurteil wird anerkannt, dass so oder so

von Härtefällen auszugehen ist, die für die betroffenen Menschen zu regeln sind.

Wird aus Ihrer Sicht mit der Einführung einer Härtefallregelung zum jetzigen Zeitpunkt eher Klarheit oder Unklarheit geschaffen? Denn wenn eine Härtefallregelung eingefügt wird, die auch von Fachleuten öffentlich in ihrer Sinnhaftigkeit bezweifelt wird, wird vermutlich mit Freude dagegen geklagt. Als das Bundesverfassungsgerichtsurteil bekanntgegeben wurde, wurde uns Haushältern, die auch für Arbeit und Soziales zuständig sind, von den Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts und des Bundessozialgerichtes prognostiziert, dass vor dem Hintergrund dieses Urteils die Zahl der Klagen enorm zunehmen wird.

Was ist nach Ihrer Einschätzung an dieser Stelle hilfreicher: Sollte eine Härtefallregelung eingeführt werden, die nicht angemessen und möglicherweise umstritten ist, oder wäre es besser, die Finger ganz von dieser Regelung zu lassen und stattdessen die schon angesprochene Paketlösung zusammen mit der Festsetzung der Regelsätze umzusetzen?

**Sachverständiger Klaus Lauterbach** (Landessozialgericht Sachsen-Anhalt): Ich vertrete vielleicht in dieser Frage in Nuancen eine andere Auffassung als meine Kollegen, die vor dieser Regelung gewarnt haben. Ich möchte ihnen insofern zustimmen, als das Bundesverfassungsgericht eine Frist bis zum Ende des Jahres eingeräumt hat. Ich denke, dass es für die Praxis keine schlimmen Folgen hätte, wenn man so lange wartet. Wir kommen auch so zurecht. Nach meiner Einschätzung würde es potenziell zu keinem größeren Unrecht kommen.

Im Gegensatz zu meinen Kollegen meine ich aber, dass eine Regelung zum jetzigen Zeitpunkt, wenn bei Ihnen der politische Wille dazu besteht, unschädlich ist, da ich den Zusammenhang zwischen der Neufestsetzung der Regelsätze, die ich für wesentlich wichtiger halte, und der Ausnahmeregelung nicht in dem Maße sehe wie meine Vorredner. Der Vorteil besteht für mich darin, dass dadurch deutlich gemacht wird, dass beides nichts miteinander zu tun hat. Es geht um eine Öffnungsklausel für bestimmte, nicht von den allgemeinen Regelungen erfasste Lebenssituationen, die man aufgrund der Vorgaben des Verfassungsgerichts schaffen muss und die unbestimmt sein muss, weil

vielfältige Lebensgestaltungen erfasst werden müssen, die man nicht antizipieren kann. Die wirklich entscheidende Frage, inwieweit Bedarfe zur Absicherung des Schulerfolgs zu berücksichtigen sind, ist auf der Ebene der Bemessung der Regelsätze zu beantworten.

Aus meiner Sicht wäre es besser, die Regelung vorzuziehen, um von vornherein klarzumachen, dass das eine nichts mit dem anderen zu tun hat. Aus meiner Sicht wäre es auch deshalb besser, um deutlich zu machen, dass man an dem System, das man beim SGB II gewählt hat, politisch festhalten will, indem man möglichst viel pauschaliert und nur eine eng gefasste Ausnahmeklausel zulässt. Das würde aus meiner Sicht dagegen sprechen, die Lösung aus § 28 Abs. 1 SGB XII zu übernehmen, indem wie hier mit der Festlegung abweichender Bedarfe schon vorab Klarheit geschaffen wird. Aber ich halte es, wie gesagt, nicht für negativ, wenn mit der rechtlichen Regelung gewartet wird.

Ich möchte nur noch eine kurze Anmerkung machen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Tat festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Neuregelung einen Anspruch zur Sicherstellung eines unabwiesbaren Bedarfs vorzusehen hat. Das ist aber meines Erachtens nicht so eng ausulegen, dass sich das Bundesverfassungsgericht missachtet sieht, wenn die eine Regelung vorgezogen wird. Ich denke, dass man das inhaltlich auseinanderziehen kann. Ich nehme an, dass das Verfassungsgericht diese Auffassung teilen wird.

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Ich glaube nicht, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich ungeeignet ist, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Er ist durchaus dafür geeignet. Der Gesetzentwurf verhält sich aber in gewisser Weise neutral: Er schafft weder Klarheit noch Unklarheit, weil er nur das übernimmt, was das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat - nicht mehr und nicht weniger.

Mein Ansatz wäre - insofern sind wir nicht sehr weit auseinander -, eine Verbundlösung mit der Harmonisierung zum SGB XII in Erwägung zu ziehen. Damit nehme ich Bezug auf das, was ich vorhin ausgeführt habe. Es mutet in psychologischer Hinsicht ein wenig merkwürdig an, wenn erst eine Härtefallregelung eingeführt wird, um sie dann acht Monate später wieder zu ändern. Ich meine,

dass wir eine solche einfachgesetzliche Regelung brauchen, da sie keinen sehr großen Gewinn gegenüber dem bedeutet, was uns das Verfassungsgericht an die Hand gibt. Wir sollten vielmehr - darin stimme ich Herrn Lauterbach zu - die Regelleistung klären, die nichts mit dem Härtefall zu tun hat; das sind getrennte Systeme. Wir sollten erst einmal den Regelfall regeln und uns dann mit dem Härtefall befassen. Dazu gibt es den Vorschlag, die Regelung aus § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II zu implantieren, und zwar als § 20 Abs. 6. Meines Erachtens würde die Regelung gut an diese Stelle passen.

**Heike Brehmer** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Alt. Herr von Pfeil hat gerade gesagt, es sei dringend notwendig, Klarheit zu schaffen. Halten Sie die vorgesehene Negativliste für sinnvoll? Ich glaube, es ist wichtig, eine Handreichung zu haben, an der sich die Mitarbeiter orientieren können.

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): In der Verwaltungspraxis sind wir bisher fünf Jahre ohne diese Regelung ausgekommen. Ich habe in der Verwaltungspraxis auch keinen dringenden Bedarf gesehen, eine solche Regelung einzuführen. Aber dem Verfassungsgerichtsurteil entsprechend muss sie bis Jahresende eingeführt werden.

Eine Negativliste ist sicherlich hilfreich für die Verwaltung. Ich stimme aber auch denen zu, die darauf hingewiesen haben, dass Schuhe und Bekleidung in Über- und Untergrößen im Einzelfall ein Riesenproblem sind, aber nicht generell. Deswegen kommt man trotz Positiv- und Negativlisten nicht umhin, im Einzelfall zu prüfen, ob ein Härtefall im Sinne des Bundesverfassungsgerichts oder des Gesetzgebers vorliegt. Insofern können Listen immer nur Anhaltspunkte für Verwaltungshandeln sein; aber sie können nicht abschließend jeden Fall klären.

**Matthias W. Birkwald** (DIE LINKE): Meine Frage richtet sich an Herrn Hesse. Es ist eben erwähnt worden, dass die Neuregelung bis zum Jahresende vorliegen muss. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bemessung der Regelsätze unter anderem deshalb für verfassungswidrig erklärt, weil eine realitätsgerechte Ermittlung des Bedarfs

gerade auch im Hinblick auf den kinderspezifischen Bedarf völlig fehlt.

Es wurde bereits festgestellt, dass ein akuter Bedarf besteht. Deswegen bitte ich Sie, die Auffassung zu bewerten, dass die entsprechenden Bedarfe insbesondere bei schulpflichtigen Kindern zumindest so lange als Härtefälle anzuerkennen sind, wie sie nicht anderweitig gedeckt sind. Ich denke dabei zum Beispiel an Schulmaterialien oder Schülerbeförderung. Was halten Sie davon?

**Sachverständiger Werner Hesse** (Paritätischer Gesamtverband): Es gibt bereits eine Regelung. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass Härtefälle zu berücksichtigen sind, hat nach § 31 BVerfGG Gesetzeskraft. Insofern ist derzeit keine gesetzliche Regelung notwendig. - So viel zum Generellen.

Es ist wichtig - das macht auch die Frage nach dem Schulbedarf deutlich -, das Ganze in den Kontext zu stellen, was in der Regelleistung im Durchschnitt enthalten ist und was als einmalige Leistung gelten soll, die man nicht zur Regelleistung machen will. Das wird vielleicht in Zukunft etwas anders gesehen als heute. Fraglich ist auch, was darüber hinaus als außergewöhnlicher und überdurchschnittlicher Bedarf und damit als Härtefall anzusehen ist. Deswegen habe ich vorhin darauf hingewiesen, dass eine Härtefallregelung immer allgemein abstrakt sein muss, damit sie auf eine aktuelle Situation bezogen werden kann.

Ich gehe davon aus, dass in 2011 Schulbedarfe in der Regel angemessen berücksichtigt sind. Dann wird eine Härtefallregelung auf den Schulbedarf keine oder nur in sehr seltenen Fällen Anwendung finden. Heute ist es eklatant so, dass Schulbedarf nicht berücksichtigt ist. Die in § 24 a SGB II aufgeführte zusätzliche Leistung für die Schule in Höhe von 100 Euro wurde bereits angesprochen. Wenn ich über die juristische Begründung des Kollegen Pfeil hinaus frage, wie weit man in einem Schuljahr mit 100 Euro kommt, insbesondere wenn ein Stufenwechsel ansteht, wie es in manchen Schuljahren der Fall ist, dann komme ich zu der Auffassung, dass unabweisbare Bedarfe für ein Fortkommen der Schüler gegeben sind, die über einen längeren Zeitraum - also von mindestens sechs Monaten, denke ich - laufen, erheblich über dem Durchschnitt liegen und damit in dem betreffenden Jahr un-

ter die Härtefallregelung fallen. Ganz vorsichtig ist das auch in der Dienstanweisung der BA enthalten, allerdings nur auf den Nachhilfeuntersicht bezogen. Es wurde aber bereits zu Recht festgestellt, dass das kein abschließender Katalog ist.

Schulbedarfe fallen also im Grundsatz unter die Regelung. Ob die Bedarfe in der Höhe weit genug über dem durchschnittlichen Bedarf liegen, ist eine andere Frage. Das betrifft die Erheblichkeitsschwelle, die der Kollege Pfeil angesprochen hat.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Nach den in eine Frage gekleideten Ausführungen der Kollegin Hagedorn und den Antworten der Sachverständigen Lauterbach, von Pfeil und Hesse stellt sich mir die Frage - ich bitte Herrn Alt, sie zu beantworten -, ob tatsächlich kein Schaden entsteht, wenn wir den Gesetzentwurf diese Woche nicht beschließen, sondern das Vorhaben aufschieben und eventuell notwendige Konkretisierungen in einem anderen Zusammenhang vornehmen.

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Aus meiner Sicht träte kein Schadensfall ein, wenn es jetzt kein Gesetz gäbe; denn das, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, gilt. Da die im Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Formulierung nicht davon abweicht, wäre es im Hinblick auf die Verwaltungspraxis gleich, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts oder ein Gesetzestext gilt.

**Markus Kurth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Alt, abschließend möchte ich auf die Liste zurückkommen und an die von Frau Brehmer gestellte Frage anknüpfen, ob sie sinnvoll ist. Interessant ist Ihre Antwort, die Sie eben gegeben haben. Sie haben gesagt, bei Übergrößen sei eine solche Liste insofern sinnvoll, als da im Regelfall nicht gezahlt werde, obwohl es im Einzelfall notwendig sei. In der Gesetzesbegründung steht aber: Grundsätzlich besteht - dann folgt eine Aufzählung - kein zu übernehmender Bedarf. - Ich finde, die Tücke der Negativliste wird an dieser Stelle außerordentlich deutlich, wenn von sozialrechtlicher Seite her gesagt wird, das könne man so gar nicht antizipieren, und es könne durchaus sein, dass auch in den in der Begründung ausgeschlossenen Bereichen ein Bedarf im Einzelfall bestehe; Sie haben das so

interpretiert. Darin sehe ich erhebliche Probleme.

Ich frage Sie: Wäre es für Sie verwaltungstechnisch handhabbar und machbar, wenn es eine allgemeine Öffnungsklausel, angelehnt etwa an das SGB XII, gäbe und Sie auf der Durchführungsebene bestimmte Hinweise gäben, wie diese anzuwenden wäre? Wäre das nicht einzelfallgerechter, praktikabler für die Verwaltung und letzten Endes beständiger, wenn es Klagen vor Sozialgerichten gibt?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Ich kann mit der vorhandenen Negativliste bzw. vorhandenen Positivliste gut leben; denn ein verständiger Sachbearbeiter und Fallmanager wird das immer als generellen Hinweis nehmen und im Einzelfall entscheiden. Er muss und wird so mutig entscheiden, dass er jedem Einzelfall gerecht wird. Ein Hinweis für die Verwaltungspraxis ist sicherlich sinnvoll. Wenn wir ihn nicht geben, dann wird er auf anderem Weg gegeben, zum Beispiel durch Kollegen oder Best Practice. Jeder Sachbearbeiter und jede Sachbearbeiterin wird sich selbst einen Hinweiskatalog zusammenstellen, wenn es keinen gesetzlichen gibt. Das ist schlicht Verwaltungspraxis. Herr Kurth, was Sie gesagt haben, ist sicherlich richtig. Aber es ist auch wichtig, immer vom Einzelfall auszugehen und zu schauen, ob eine bestimmte Regelung im Einzelfall passt oder nicht. Das Leben ist viel bunter, als dass wir es in Gesetzen fassen könnten. Deswegen muss letztlich vor Ort die Entscheidung getroffen werden, ob es sich um einen Härtefall handelt oder nicht.

**Maria Michalk** (CDU/CSU): Herr Alt, ich frage Sie, ob Sie vor dem Hintergrund der Härtefallklausel befürchten, dass Länder und Kommunen ihre Leistungen zurückfahren?

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Das ist natürlich immer eine Gefahr, die man nicht abweisen kann. Nehmen wir als Beispiel den Schulbedarf. Es gibt 16 Bundesländer und 16 verschiedene Regelungen. Meine Kinder sind in drei Bundesländern zur Schule gegangen. Ich kann daher berichten, dass jedes Bundesland andere Regelungen für Schulbücher und andere Schulmaterialien hat. Wenn der Bund nun im Rahmen des Regelsatzes die

Kosten der Schulmaterialien übernehmen will - wir haben vorhin sehr viel über die Finanznot der Kommunen und der Länder gehört -, dann besteht ein Stück weit die Gefahr, dass Kommunen und Länder sagen: Wenn der Bund die Finanzierung übernimmt, dann ist das wunderbar, und wir können angesichts unserer knappen Kassen aus der Finanzierung aussteigen. - Die Gefahr, die Sie schildern, ist daher nicht ganz von der Hand zu weisen, dass andere, wenn der Bund bestimmte Leistungen als Bundesleistungen übernimmt, das als Vorlage sehen und zum Beispiel die Schulbuchfreiheit einschränken und die Fahrtkosten nicht mehr übernehmen.

Das Schulesen ist momentan relativ preiswert. Wenn die Kosten des Schulesens in die Regelleistung eingehen, kann es sein, dass ein realistischer Preis auf Basis der errechneten Kosten genommen wird. Dann gibt es vielleicht keine subventionierte Schulspeisung mehr. Das alles ist denkbar. Anhand von Beispielen in den letzten Jahren kann man das nicht völlig in den Bereich der Utopie verweisen. Das ist wahrscheinlich eher die Praxis.

**Gabriele Hiller-Ohm** (SPD): Herr Graf von Pfeil, ich finde Ihre Ausführungen sehr überzeugend, die Härtefallregelung aus dem SGB XII in das SGB II zu implantieren. Mich hat es sowieso schon immer verwundert, dass im SGB II und SGB XII unterschiedlich verfahren wird, obwohl beide Rechtskreise der Grundsicherung der Menschen dienen, und dass es möglich ist, Menschen, die sich im Anwendungsbereich des SGB II befinden, teilweise von der Härtefallregelung, über die wir nun diskutieren, auszuschließen. Herr Graf von Pfeil, ich frage Sie, ob es überhaupt verfassungsrechtlich möglich ist, in beiden Rechtskreisen unterschiedliche Regelungen vorzusehen.

Herr Alt, können Sie als Praktiker damit leben, dass die Härtefallregelung aus dem SGB XII in das SGB II implantiert wird, oder sehen Sie Schwierigkeiten?

**Sachverständiger Johannes Graf von Pfeil** (Sozialgericht Potsdam): Verfassungsmäßige Ungleichbehandlung ist immer möglich, wenn man dafür einen sachlichen Grund hat. So einfach ist das. Wenn man keinen sachlichen Grund hat, dann ist das verfassungswidrig. Es mag Gründe für eine Ungleichbehandlung

geben; das muss man sehr genau herausarbeiten. Wie ich bereits erwähnt habe, gibt es eine Individualisierungstendenz im SGB XII. Was die Härtefälle angeht, sehe ich keinen sachlichen Grund, im Anwendungsbereich des SGB XII anders zu verfahren als im Anwendungsbereich des SGB II. Der Gesetzgeber muss sich Gedanken über eine Harmonisierung zumindest in diesem Teilbereich machen. Deswegen argumentiere ich dafür, sich die Zeit, die das Bundesverfassungsgericht eingeräumt hat, für Diskussionen zu nehmen und eine harmonisierte Lösung anzustreben.

**Sachverständiger Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit): Ich schließe mich meinem Vorredner an. Ich sehe nur einen Unterschied: Im SGB II kann man das Problem bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eventuell durch eine Arbeitsaufnahme lösen; das ist die schönste Lösung, die es gibt. Diese gibt es nach dem SGB XII nicht. Dieser Weg steht nur nach dem SGB II zur Verfügung. Aber dort müsste die Regelung nicht nur für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, sondern für alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft gelten. Wenn beispielsweise Mehrbedarf bei Kindern besteht, muss er gedeckt werden.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Wir haben damit unser Zeitkonto um drei Minuten unterschritten. Wir schließen diesen Komplex ab und kommen zum letzten Komplex, zu Fragen nach der Abschaffung des Finanzplanungsrates.

**Antje Tillmann** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, dass Sie sich zu so später Stunde einem so schwierigen Thema widmen. Wir haben mit der Schuldenbremse im letzten Jahr einen ersten Schritt in Richtung Haushaltskonsolidierung gemacht. Die Schuldenbremse ist aber das letzte Mittel. Wir brauchen zuerst ein Frühwarnsystem. Dieses haben wir mit dem Stabilitätsrat geschaffen. Wir verabschieden demnächst den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat. Nun ist der Finanzplanungsrat eher ein Planungsgremium. Daher interessiert mich, ob Sie, Herr Professor Homburg und Herr Professor Engels, mehr Hoffnung auf den Stabi-

litätsrat im Hinblick auf die Frühwarnung vor Haushaltsproblemen setzen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Frau Abgeordnete Tillmann, ich finde dieses Gesetzesvorhaben sehr richtig und konsequent. Sie haben gefragt, ob wir mehr Hoffnung hätten. Ich will es so ausdrücken: Die Probleme der Zeitalter unterscheiden sich, und die Probleme suchen sich individuelle Lösungen. In den 60er-Jahren gab es eher schwache Defizite in den öffentlichen Haushalten. Man befürchtete sogar Überschüsse, Stichwort „Konjunkturausgleichsrücklage“. Man hat in den 60er-Jahren Instrumente im Hinblick auf die damaligen Problemlagen geschaffen.

Die heutigen Problemlagen sind anders. Wir befinden uns in einer Phase dauerhaft hoher Verschuldung. Nach meiner Einschätzung ist es die größte Leistung der Großen Koalition, die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert zu haben. Die Schuldenbremse erfordert nun einzelgesetzliche Anpassungen. Sie haben schon das Stabilitätsratsgesetz geschaffen. Ich finde es richtig und auch sympathisch, dass nun der Finanzplanungsrat abgeschafft werden soll. Da ich mich hauptsächlich mit der Steuergesetzgebung befasste und darunter leide, ist es mir immer ein Anliegen, Gesetze aufzuheben. Weil der Finanzplanungsrat das im Grunde selber so sieht - er kann sich nur nicht selber auflösen; Sie als Gesetzgeber müssen tätig werden -, denke ich, dass das Ganze größtenteils unkontrovers ist.

Letzter Punkt, zu Art. 115 GG. Früher hieß es, dass Defizite höchstens bis zur Höhe der Investitionen in Kauf genommen werden dürfen, außer zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das ist im Grunde durch die Schuldenbremse ersetzt worden. Konsequenter wäre es daher meines Erachtens, auch den Konjunkturrat abzuschaffen bzw., wenn man noch ein Stück weitergeht, das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aufzuheben. Auch hier müsste man ein paar Regelungen, die sinnvoll sind - zum Beispiel die Erstellung des Jahreswirtschaftsberichts -, herauspicken und in andere Gesetze übertragen, genauso wie Sie es jetzt machen. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus den 60er-Jahren passt angesichts der grundlegenden Änderung des Art. 115 GG nicht mehr.

Insgesamt unterstütze ich das, was hier vorgeschlagen wird, sehr.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Frau Abgeordnete, wir vom Bundesrechnungshof neigen immer ein bisschen dazu, nach dem Haar in der Suppe zu suchen, wenn ein Gesetzentwurf vorgelegt wird. Ich sage es vorweg: Wir haben über den vorliegenden Gesetzentwurf rauf und runter beraten und haben kein einziges Haar gefunden. Wir finden dieses Vorhaben ausgesprochen vernünftig und sinnvoll; denn nach unserer Meinung werden Doppelstrukturen so vermieden. Die Beratungen werden im Rahmen der Gesamtaufgabe, die Haushaltsdisziplin zu wahren, eingebettet. Der Stabilitätsrat hat zudem im Wesentlichen größere Möglichkeiten als der bisherige Finanzplanungsrat. Die Regelungen betreffend den Finanzplanungsrat wimmeln geradezu von Worten wie „erörtert“, „berät“ und „empfiehlt“. Das Instrumentarium, das dem Finanzplanungsrat zur Verfügung steht, ist insgesamt recht wach, während nun die Beratungen, Erörterungen und Empfehlungen letztlich in konkrete und teilweise schmerzhaft Beschlüsse einmünden können, wenn es sein muss. Daher versprechen wir uns davon, dass das Ganze ein Stück weit effektiver wird. Um Ihre Ausgangsfrage zu beantworten: Wir haben durchaus die Hoffnung, dass ein bisschen mehr Drive in die Haushaltsstabilität kommt.

**Roland Claus** (DIE LINKE): Herr Engels, sind Sie bei der Suche nach dem Haar in der Suppe bereit, anzuerkennen, dass die Konzentration dieses Gremiums auf die Schuldenbremse keinen wirklichen Fortschritt darstellt? Die Schuldenbremse ist nichts anderes als der „gigantische“ Versuch, die Rekordverschuldung von 80 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 70 Milliarden Euro im Jahr 2011 zu senken, Sondervermögen noch nicht mitgerechnet. Nun wird das gesamte Beratungsgebaren auf diesem Gebiet ausdrücklich an die Kette der Schuldenbremsenlogik gelegt. Ich finde, dass verschuldete Länder in diesem Gremium nicht wirklich frei sind. Sie sind arm, aber nicht sexy. Das ist der Grund, warum ich diesen von allen Experten befürworteten Vorgang kritisch hinterfrage.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Herr Claus, ich finde

trotzdem kein Haar in der Suppe. Ich verstehe die gesamten Regelungen so: Es wird zuerst ein Stabilitätsrat geschaffen. Dieser arbeitet zielorientiert an der Wahrung der Haushaltsdisziplin. Alle Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen können, behandelt unter anderem der Finanzplanungsrat. Wenn man nun dessen Aufgaben nahtlos auf den Stabilitätsrat überträgt, dann finde ich, dass das in die Überlegungen zur Haushaltsdisziplin gut eingebettet ist. Das war letztendlich auch die Aufgabe des Finanzplanungsrates. Wir brauchen keine zwei Räte. Der einzige Unterschied ist - wenn ich das richtig sehe -, dass die Gemeinde- und Städtevertreter nicht mehr im Stabilitätsrat vertreten sind. Ich denke, hier handelt es sich um eine politische Entscheidung. Dazu können wir Experten schlecht etwas sagen. Aber ich glaube, dass die Aufgaben nun wesentlich effizienter erledigt werden können, als es vorher möglich war.

**Alexander Bonde** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Engels, teilen Sie meine Auffassung, dass der Kern des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Abschaffung des Finanzplanungsrates, in keinem inneren Zusammenhang mit den Änderungen betreffend die Einführung einer Härtefallregelung und die Regelungen zur Zusätzlichkeit steht, die die Koalition am ursprünglichen Gesetzentwurf vorgenommen hat, und dass es sich daher um ein interessantes Gesetzeswerk handelt?

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Ich glaube nicht, dass ich darauf ernsthaft antworten muss. Die Frage ist ein bisschen gemein. Aber ich teile Ihre Einschätzung.

**Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich möchte zum Schluss beiden Sachverständigen noch eine Frage stellen. Haben Sie den Eindruck, dass der Stabilitätsrat für den Fall, dass ein Land längerfristig nicht kooperationsbereit ist, gemäß dem Stabilitätsratsgesetz genügend Kompetenzen hat, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, oder teilen Sie meine Auffassung, dass wir, nachdem wir das Ganze eine Zeit lang beobachtet haben, auch über Folgen bei Nichtbeachtung reden müssen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Jetzt machen Sie aber ein ganz großes Fass auf, Frau Tillmann. Man muss sagen, dass eigentlich richtige politische Prozesse - Steuerschätzungen, WIP-Prognosen, Empfehlungen des Finanzplanungsrates und demnächst des Stabilitätsrates - bisher weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben. Es gibt viele, die bezweifeln, dass das in Zukunft anders sein wird. Nehmen wir als Beispiel den Finanzplanungsrat. Es gibt wissenschaftliche Untersuchungen zum Beispiel des ZEW in Mannheim, wonach über 30 Jahre die Einnahmen- und die Ausgabenschätzungen zu optimistisch sind sowie die Defizitschätzungen systematisch verfehlt sind. Diese Gefahr besteht für den Stabilitätsrat in gleicher Weise. Es geht nicht nur um Konsequenzen. Ein elementares Problem besteht schon bei der Diagnose haushaltswirtschaftlicher Schief lagen. Ich bin trotzdem Optimist und denke, dass ein grundlegendes Umdenken aufgrund der Schuldenbremse stattgefunden hat und vielleicht durch das, was wir im Moment in Europa erleben, verstärkt wird.

Belassen Sie es bei dem jetzigen Instrumentarium! Probieren Sie es aus! Ich bin allerdings nicht vollkommen überzeugt, dass der Mechanismus auf Dauer wie gewünscht funktionieren wird. Ich hatte 1997 bei der Abschaffung der D-Mark gesagt, dass ich skeptisch bin, ob das, was im Zusammenhang mit Art. 125 bzw. Art. 104 GG beabsichtigt ist, jemals so funktionieren wird. Trotzdem will ich kein Skeptiker sein und nicht das Haar in der Suppe suchen, wie es Aufgabe des Bundesrechnungshofes ist. Warten wir ab!

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Im Ergebnis würde ich dasselbe sagen. Wir können froh sein, dass wir die Schuldenbremse und damit auch den Stabilitätsrat haben. Wenn man sich anschaut, welche Möglichkeiten der Rat schon jetzt hat, dann stellt man fest, dass das gegenüber dem früheren Rechtszustand ein erheblicher Fortschritt ist. Allein die Regelung, dass die Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden können, ist für einen leidgeprüften Menschen wie mich, der häufig „im Föderalismus unterwegs ist“, ein enormer Fortschritt. So kann man mit einer

qualifizierten Mehrheit bestimmte Aussagen verbindlich treffen und auch durchsetzen. Es fehlen wünschenswerte Dinge, beispielsweise Sanktionen, wenn Haushaltsauflagen nicht erfüllt werden, und Ähnliches. Man sollte aber froh sein, dass der Prozess überhaupt in Gang gekommen ist. Man sollte abwarten und schauen, wie sich die Dinge entwickeln. Ich halte es für etwas verfrüht, zu einer Wertung zu kommen.

**Otto Fricke** (FDP): Es ist gut, dass Sie, Herr Professor Engels, einen Teil meiner Frage vorweggenommen haben, nämlich die Frage, welche Folgen ein bestimmtes Fehlverhalten hat. Darauf basiert alles, sowohl im Privatleben als auch im Geschäftsleben. Wenn ich es richtig sehe, sind alle Versuche, die Verschuldung zu bremsen, eigentlich schon seit dem Untergang Preußens immer wieder gescheitert, erst recht in einer Demokratie. Ich verweise auf die Beispiele Island und Griechenland. Mich würde interessieren, worin Sie den Vorteil sehen. Das gilt auch für Ihren Vorredner. Deshalb geht meine Frage an Sie beide. Es gibt doch den grundsätzlichen Reflex, dass man versucht, Ausnahmen zu finden, um sich weiter verschulden zu können. Ich nenne als Stichwort die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. So könnte man einfach erklären, dass dieses eingetreten ist, und sich dann weiter verschulden. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausnahmen bei der Regelung zur Schuldenbremse. Wo sehen Sie in einer Demokratie den Kernunterschied, außer der Tatsache, dass schon seit Jahrhunderten bekannt ist, dass man nicht so viele Schulden machen soll?

**Vorsitzende Petra Merkel:** Ich will darauf hinweisen, dass das jetzt nicht zu dem Gesetz gehört, das Gegenstand der Beratung ist. Aber wir können das gerne informell thematisieren.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dieter Engels** (Bundesrechnungshof): Ich denke, wir haben eine ganze Reihe von Vorteilen, die Sie, Herr Fricke, genauso gut kennen wie ich. Die alte Regelung war schlicht und einfach ein zahloser Tiger. Das fing damit an, dass der Mechanismus zwischen Art. 109 GG und Art. 115 GG nicht klar war, dass Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in der Normalzeit locker umgangen und Schulden

gemacht werden konnten, dass der Investitionsbegriff nicht in Ordnung war, dass die Ausnahmetatbestände nicht genau definiert waren usw. Das haben wir jahrelang durchdekliniert. Die jetzige Schuldenregelung nach Schweizer Vorbild ist ein Kompromiss. Wenn man es genau wie die Schweiz gemacht hätte, hätte der Vorschlag keine Chance gehabt, verwirklicht zu werden; denn dagegen stehen die Bestimmungen der Verfassung. Die Schweiz hat einen ganz klaren Mechanismus: Wenn ein bestimmter Schuldenstand erreicht ist, kann die Regierung vorgeben, dass keine weitere Verschuldung stattfindet. Dann ist das Parlament außen vor. Das ist mit unseren Regelungen zum parlamentarischen Budgetrecht unvereinbar. Das muss man deutlich so sagen. Weil dem so ist, wird letztendlich die Verantwortung immer bei der jeweiligen Mehrheit im Parlament liegen. Das halte ich nach wie vor für in Ordnung. Die Folge ist, dass Sie den Druck aushalten müssen. Das kann Ihnen keine Regel abnehmen. Deswegen ist der Fortschritt nur relativ. Er ist relativ, weil jetzt die Schranken klarer sind, weil die Leitplanken klarer sind und weil auch das öffentliche Bewusstsein ein anderes geworden ist, als es vorher war.

**Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Homburg** (Leibniz Universität Hannover): Ich stimme allem zu, was Herr Kollege Engels gesagt hat, mit einer Ausnahme: Nach Auffassung der Wissenschaft - das ist nicht nur augenzwinkernd gemeint - gibt es Gesetze, die bewirken, dass es überhaupt keine Staatsverschuldung mehr gibt. Solche Gesetze beinhalten aber nicht Sanktionen, die unglaublich sind. Das sehen wir jetzt auf europäischer Ebene. Wenn ein Staat kurz vor dem Bankrott steht, kann man ihm nicht noch eine Strafe aufbrummen; denn dann ist er erst recht bankrott. Wir meinen schon, dass ein mathematischer Zusammenhang zwischen dem Defizit und der Höhe der Abgeordnetendiäten dazu führen würde, dass in jedem Jahr das Budget ausgeglichen wäre. Sie würden das nur nie beschließen, meine Damen und Herren.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Das gibt es auch in anderen Bereichen. Das haben wir schon im Zusammenhang mit den Banken diskutiert.

Ich habe keine Wortmeldung mehr. Ich danke den Sachverständigen, dass sie trotz widriger Verhältnisse hierher gekommen sind. Ihnen allen, liebe Kolleginnen und Kollegen, vielen Dank und einen schönen Abend.

(Schluss: 18.35 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)  
Vorsitzende