

Leitsätze 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes

Leitsätze

(1) Finanzhilfen des Bundes an die Länder und Kommunen sind wirtschaftlich zu verwenden. Dies sollte der Bund durch entsprechende Regelungen in den Finanzhilfegesetzen und Verwaltungsvereinbarungen sicherstellen.

(2) Hierzu sollte der Bund die jeweiligen Fördergegenstände möglichst so ausgestalten, dass eine wirtschaftliche Mittelverwendung befördert wird. Daneben sollten die turnusmäßigen Berichte der Länder an den Bund auch Angaben zu durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthalten.

(3) Soweit sich der Fördergegenstand dafür eignet, sollte der Bund einen rückforderungsrelevanten Nachweis der Wirtschaftlichkeit festlegen. Können Länder und Kommunen den Nachweis nicht erbringen, sollten sie die Finanzhilfen zurückzahlen müssen. Die zuständigen Bundesministerien sollten den Nachweis der Wirtschaftlichkeit stichprobenartig überprüfen.

Hintergründe

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren. Die Länder bewirtschaften die Finanzhilfen in eigener Zuständigkeit. Dem Bund stehen allerdings nach Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz Steuerungs- und Kontrollrechte zu. Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden (siehe auch Leitsatz 01/11 – Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen des Bundes). So kann der Bund Vorgaben für die jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen machen. Die Kriterien hierfür müssen Bund und Länder einvernehmlich festlegen.¹ Um die Mittelverwendung zu kontrollieren, kann der Bund z. B. Berichte und die Vorlage von Akten verlangen.

¹ Die Steuerungsrechte gelten allerdings nicht für Finanzhilfen nach Artikel 125c Grundgesetz.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist verfassungsrechtlich normiert. Er konkretisiert sich in den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder. Danach müssen Bund und Länder bei der Mittelverwendung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten und für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) mit einem Volumen von insgesamt 7 Mrd. Euro geprüft. Neben Erhebungen auf Bundes- und Länderebene hat er zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen erhoben.

(1) Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Finanzhilfen nach dem KInvFG festgestellt, dass die Kommunen bei 85 % von 257 geprüften Fördermaßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorweisen konnten. Dies betraf Fördermittel des Bundes von 59,3 Mio. Euro. Fehlt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, besteht das Risiko, dass die Fördermittel nicht effizient verwendet werden. Grund für die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass das KInvFG und die zugehörigen Verwaltungsvereinbarungen keine verbindlichen Regelungen zur Wirtschaftlichkeit vorsehen. Gerade bei Finanzierungen mit hohen Bundesbeteiligungen von z.B. 90 % muss es im Interesse des Bundes liegen, einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz durch Länder und Kommunen sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit künftig auf Ebene der jeweiligen Finanzhilfegesetze und Verwaltungsvereinbarungen zu verankern.

(2) Die Fördergegenstände des KInvFG sind weit gefasst (z. B. Lärmbekämpfung, Luftreinhaltung, Städtebau). Das KInvFG und die entsprechende Verwaltungsvereinbarung enthalten keine weiteren Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen. Die Fördermittel wurden dadurch häufig für Maßnahmen eingesetzt, die in Bezug auf den Förderzweck wenig wirksam und insofern nicht wirtschaftlich waren (z. B. Erneuerung des Straßenbelags mit lärm minderndem Asphalt, obwohl die Straße keinen Lärmschwerpunkt darstellte). Nur für zwei Sonderfälle ist ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit vorgesehen: beim Ersatzneubau eines Schulgebäudes und beim Ersatzneubau statt einer energetischen Sanierung des alten Gebäudes. Im Übrigen enthalten die Verwaltungsvereinbarungen lediglich Soll-Vorschriften zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Gesetze und Verwaltungsvereinbarungen zu künftigen Finanzhilfen sollten den jeweiligen Fördergegenstand daher klar

definieren. Sie sollten nach Möglichkeit konkrete Tatbestandsmerkmale festlegen, um Maßnahmen mit nur geringer Wirkung von einer Förderung auszuschließen (z. B. ein bestimmter Zielwert für die Lärmpegelminderung). Außerdem sollten sie klarstellen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend sind.

(3) Beim KInvFG ist die Wirtschaftlichkeit lediglich in den beiden Sonderfällen des Ersatzneubaus von Schulgebäuden und des Ersatzneubaus statt einer energetischen Sanierung Förder Voraussetzung. Dies bedeutet, dass das Land die Fördermittel an den Bund zurückzahlen muss, wenn die Wirtschaftlichkeit des Ersatzneubaus im Vergleich zur Sanierung des Altgebäudes nicht nachgewiesen werden kann. Abgesehen davon sehen das KInvFG und die Verwaltungsvereinbarungen keinen an die Wirtschaftlichkeit gekoppelten Rückforderungsstatbestand vor. Eine fehlende Wirtschaftlichkeit von geförderten Maßnahmen bleibt damit folgenlos. Dies wird dem verfassungsrechtlich normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht. Künftige Finanzhilfegesetze und Verwaltungsvereinbarungen sollten daher grundsätzlich einen Rückforderungsanspruch des Bundes bei fehlendem Nachweis der Wirtschaftlichkeit normieren. Um dieser Vorgabe Nachdruck zu verleihen, hat das zuständige Bundesministerium die Wirtschaftlichkeitsnachweise bei seiner Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung stichprobenartig zu überprüfen.

Anmerkungen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit Beschluss vom 29. Januar 2021 unterstützt. In der Folge hat das BMF die „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“ um entsprechende Hinweise zur Verankerung der Wirtschaftlichkeit ergänzt.² Die Leitlinie richtet sich an die mit Finanzhilfen befassten Bundesministerien und gibt ihnen Handlungsempfehlungen.

² Schreiben des BMF vom 14. April 2021, Gz. V A 1 – FV 1020/17/10003 :001.