



Bericht

nach § 99 BHO

**zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als
Instrument der Mischfinanzierung von Bund und
Ländern nach Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz**

2. November 2004

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Untersuchungsrahmen	7
1.1 Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung	7
1.2 Prüfungsansatz des Bundesrechnungshofes	7
2 Förderpraxis	8
2.1 Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Zweckbindung	8
2.2 Mängel beim Zuwendungsverfahren	10
2.3 Empfehlungen der Landesrechnungshöfe	12
2.4 Durchsetzung der Zweckbindung	13
2.4.1 Zweckwidriger Mitteleinsatz bei einem Güterverkehrszentrum	14
2.4.2 Zweckwidriger Mitteleinsatz bei einem Programm für kommunale Entlastungsstraßen	15
2.5 Berichtspflichten der Länder zum Mitteleinsatz	17
2.6 Würdigung der Förderpraxis durch den Bundesrechnungshof	17
3 Ansprüche des Bundes bei zweckwidrigem Mitteleinsatz	19
3.1 Auffassungen innerhalb der Bundesregierung	19
3.2 Auffassungen der Landesrechnungshöfe	21
3.3 Vorschläge des Bundesrechnungshofes	21
4 Gesamtbewertung und weitergehende Empfehlungen	23

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzhilfen des Bundes geprüft, die die Länder nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhalten. Er hat dabei auch untersucht, welche Maßnahmen das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) ergreift, wenn Finanzhilfen außerhalb der Zweckbindung des GVFG eingesetzt werden.

0.1 Im Rahmen des Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz (GG) gewährt der Bund Finanzhilfen in Höhe von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro für den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Das GVFG regelt, welche Vorhaben förderfähig sind und legt Höhe sowie Umfang der Förderung fest. Die Länder stellen Programme für den kommunalen Straßenbau und den ÖPNV auf und erhalten auf deren Grundlage die Bundesmittel (vgl. Nr. 1).

0.2 Die GVFG-Mittel werden von den Ländern durch Zuwendungen an Kommunen oder Unternehmen des ÖPNV verausgabt. Die Prüfung der Zuwendungen obliegt den Landesrechnungshöfen, die zahlreiche Beanstandungen aussprachen. Deren Auswertung ergab Schwerpunkte bei folgenden Mängeln:

- Unwirtschaftliche Auswahl und Ausführung von Maßnahmen,
- Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Zweckbindung,
- Abrechnungen von nicht erbrachten Leistungen oder nicht förderfähigen Maßnahmen sowie
- Verstöße gegen Förderauflagen, z. B. Vergabeverstöße (vgl. Nr. 2.1 und 2.2).

0.3 Der Bundesrechnungshof führt die von den Landesrechnungshöfen aufgezeigten Mängel vor allem auf das aufwendige Verwaltungsverfahren, mangelnde Eigenverantwortung der Beteiligten für den Mit-

teleinsatz, fehlende Prioritäten und Erfolgskontrollen bei den Projekten sowie mangelhafte Verwendungsnachweisprüfungen der Bewilligungsbehörden zurück. Er unterstützt deshalb die Empfehlungen der Landesrechnungshöfe, u. a. auf pauschale Festbetragsförderungen umzustellen, die Vorhaben nach Prioritäten zu reihen und Erfolgskontrollen zu intensivieren (vgl. Nr. 2.3 und 2.6).

- 0.4** Länder gewährten auch Zuwendungen für Landesaufgaben, die nach dem GVFG nicht förderfähig waren. Obwohl die Länder dies einräumten, waren sie nicht bereit, die Bundesmittel zu erstatten oder den jeweiligen GVFG-Topf durch eigene Landesmittel wieder aufzufüllen. Das BMVBW sah keine Möglichkeit, die Zweckbindung des GVFG für die Bundesmittel gegenüber den Ländern durchzusetzen, da es keine Rechtsgrundlage für Rückforderungsansprüche des Bundes gebe. Es forderte nicht ein, dass die Länder ihre Berichtspflichten zum Einsatz der Bundesmittel vollständig erfüllten (vgl. Nr. 2.4 und 2.5).
- 0.5** Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich zu regeln, wie zu verfahren ist, wenn die Länder Vorhaben in die Programme aufnehmen, die nicht der Zweckbindung des GVFG entsprechen oder Bundesmittel für Maßnahmen außerhalb der Programme verwenden. Er empfiehlt dazu, einen eindeutigen Anspruch des Bundes auf Erstattung im GVFG oder in einer Verwaltungsvereinbarung zu begründen. Auf dieser Grundlage sollte das BMVBW seine Steuerungs- und Kontrollaufgaben stärker wahrnehmen und durchsetzen, dass die Länder ihre Berichtspflichten zum Einsatz der Bundesmittel erfüllen (vgl. Nr. 3).
- 0.6** Die unter Nr. 0.3 und 0.5 aufgeführten Vorschläge zielen auf Verbesserungen innerhalb des bisherigen Systems der Mischfinanzierung nach Artikel 104a Abs. 4 GG. Darüber hinaus bestätigen die Erkenntnisse zum GVFG allgemeine Bedenken gegenüber dem Instrument der Mischfinanzierung. Die Einwände gegen diese Finanzierungsform hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Dezember 2002 in dem Bericht *„Finanzbeziehungen zwischen Bund*

und Ländern“ dargelegt. Er hat darin vorgeschlagen, zur Regelfinanzierung von Länderaufgaben im Rahmen der Artikel 106 und 107 GG zurückzukehren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auch die im Rahmen des GVFG gewährten Finanzhilfen in die Überlegungen zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern einzubeziehen und die Mischfinanzierung in diesem Bereich zu beenden (vgl. Nr. 4).

1 Untersuchungsrahmen

1.1 Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung

Artikel 104a Grundgesetz (GG) ermächtigt den Bund zu Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Er bildet die Grundlage einer gemeinsamen Finanzierung von originären Landesaufgaben durch Bund und Länder. Im Rahmen dieser Regelung gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Bereich des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Die Länder vergeben die Mittel als Zuwendungen an Kommunen oder Unternehmen des ÖPNV. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)¹ zählt auf, welche Vorhaben des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV nach Artikel 104a GG förderfähig sind. Dies sind u. a. der Bau oder Ausbau

- verkehrswichtiger inner- oder überörtlicher Straßen,
- von Verkehrswegen des schienengebundenen ÖPNV sowie die Beschaffung von Omnibussen und Schienenfahrzeugen des ÖPNV.

Der Bund hält nach § 10 GVFG für diese Förderung einen Anteil am Mineralölsteueraufkommen bereit, der jährlich etwa 1,3 Mrd. Euro beträgt.²

1.2 Prüfungsansatz des Bundesrechnungshofes

Die Länder stellen seit dem Jahre 1992 Programme für den kommunalen

¹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.1988 (BGBl. I, 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.12.2003 (BGBl. I, 3076). Zudem gibt es eine Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Abs. 4 GG vom 19.09.1986 (MinBlFin 1986, 238).

² Für Schienenprojekten, deren zuwendungsfähige Kosten im Einzelfall 50 Mio. Euro überschreiten, werden den Ländern über ein Bundesprogramm jährlich weitere rund 300 Mio. Euro Finanzhilfen gewährt (GVFG-Bundesprogramm).

Straßenbau und den ÖPNV ohne Mitwirkungsrechte des Bundes auf. Die zuständigen Landesbehörden erledigen den administrativen Vollzug in eigener Verantwortung und unterliegen der Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe.

Der Bundesrechnungshof prüft bei Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG die Hingabe der Bundesmittel an die Länder. Sein Erhebungsrecht umfasst auch die Abrechnungsunterlagen bei den zuständigen obersten Landesbehörden. Er hat die Hingabe der Bundesmittel aus dem GVFG für den kommunalen Straßenbau und den ÖPNV durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dabei auch untersucht, welche Maßnahmen das BMVBW ergreift, wenn Bundesmittel außerhalb der Zweckbindung des GVFG eingesetzt werden. Um die Förderpraxis zu beurteilen, hat er die Ergebnisse der Landesrechnungshöfe aus GVFG-Prüfungen in deren Jahresberichten 1998 bis 2001 und aus einer Umfrage im Jahre 2003 ausgewertet. Er hat ergänzende Erhebungen in Landes- und Bundesministerien durchgeführt und ist bedeutsamen einzelnen Förderungsfällen nachgegangen.

Der Entwurf des vorliegenden Berichts lag dem BMVBW vor. Es hatte keine Bedenken gegen die Darstellung der Sachverhalte und bestätigte, dass die unter Nr. 3.1 dargestellten Auffassungen innerhalb der Bundesregierung richtig wiedergegeben waren.

2 Förderpraxis

2.1 Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Zweckbindung

Ein Schwerpunkt der Beanstandungen der Landesrechnungshöfe waren Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen die Zweckbindung der Fördermittel. Die typischen Fallgruppen zeigen folgende Beispiele aus der Förderpraxis:

- Die Zuwendungsempfänger machten eine Vielzahl nicht förderfähiger Einzelausgaben geltend. Darunter waren Ausgaben für Ingenieurleistungen, Vermessung, Fahrbahndeckeninstandsetzungen, Befestigung priva-

ter Einfahrten und Verwaltungskosten. Häufig wurden auch Kosten für Grundstücke abgerechnet, die nicht für den geförderten Straßenbau notwendig waren.

- Es wurden Maßnahmen abgerechnet, die insgesamt nicht förderfähig waren. Ein Zuwendungsempfänger machte Ausgaben für die Herstellung von Deckschichten auf Fahrbahnen geltend, die nicht mehr zu der geförderten Maßnahme gehörten. Ein anderer Zuwendungsempfänger beantragte mit dem Ausbau einer Straße gleichzeitig den nicht förderfähigen Ausbau einer Stichstraße.
- Es wurde der Bau von Straßen gefördert, die nach Fertigstellung zu Landesstraßen oder Bundesstraßen umgewidmet werden sollten und damit nicht förderfähig waren.
- Teilweise waren die geförderten Vorhaben nicht notwendig. Beim Neubau einer Straßenbahntrasse wurde der Bau einer Fußgängerunterführung gefördert, die nicht erforderlich war. Der Bau einer Brücke im weiteren Verlauf derselben Strecke diente ausschließlich Interessen eines privaten Investors. In einem anderen Fall wurde eine geförderte Fußgängerunterführung vor der Fertigstellung wieder zugeschüttet.
- Zuwendungsempfänger setzten Fördermittel für Maßnahmen ein, die von Dritten zu finanzieren waren. So verzichteten Gemeinden auf Beiträge von Anliegern und nahmen stattdessen höhere Zuwendungen in Anspruch. Ein Zuwendungsempfänger machte Ausgaben für einen Kanalbau geltend, die einem Baugebiet und nicht der geförderten Straßenbaumaßnahme zuzuordnen waren.
- Leistungen wurden abgerechnet, die nicht erbracht wurden. Zum Beispiel wurden in einem Fall Fördermittel für den Keller eines Betriebsgebäudes gewährt, der weder geplant war noch gebaut wurde.
- Zuwendungsempfänger erhielten Fördermittel, indem sie nicht förderfähige Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen als förderfähige Erneuerungen bezeichneten. Eine Bewilligungsbehörde hatte einen Antrag auf Sanierung von zwei Brücken zunächst abgelehnt und auf die

Fördermöglichkeit bei Erneuerungsmaßnahmen hingewiesen. Die Antragsunterlagen wurden entsprechend geändert, erneut eingereicht und dann bewilligt.

- Zuwendungsempfänger kamen häufig ihrer Instandsetzungspflicht für Straßenbrücken nicht nach. Dies führte zu teuren Erneuerungsarbeiten, die im Gegensatz zu Instandsetzungsarbeiten mit GVFG-Mitteln gefördert werden können. Vor der Zuwendung wurde nicht geprüft, ob Schäden durch regelmäßige Prüfungen erkannt und mit Instandsetzungsarbeiten kostengünstiger hätten beseitigt werden können.
- Beschaffungen von Standard-Omnibussen sind nur förderfähig, soweit diese zum Erhalt oder zur Verbesserung des Linienverkehrs erforderlich sind. Die Zuwendungsempfänger verwendeten die Fördermittel jedoch zunehmend zur Finanzierung von Ersatzbeschaffungen, ohne dass der Erhalt des Linienverkehrs in Frage gestellt war. In einem Fall wurde ein Kleinbus gefördert, obwohl die benötigte Liniengenehmigung nicht vorlag. Eine Verkehrsgesellschaft verwendete die Zuwendung für zwei Kleinbusse zum Kauf eines Normalbusses.

2.2 Mängel beim Zuwendungsverfahren

Das Verfahren der Gewährung von Zuwendungen aus GVFG-Mitteln ist in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und Durchführungsrichtlinien der Länder geregelt. Die Landesrechnungshöfe stellten zahlreiche Mängel im Vollzug fest:

- In der Regel förderten die Länder Vorhaben ohne erkennbare Prioritätenfestsetzung. Viele Maßnahmen gingen auf kommunale oder private Initiativen zurück. Häufig wurde nicht untersucht, ob das angemeldete Vorhaben fachlich notwendig und wirtschaftlich sinnvoll war.
- Bewilligungsbehörden nahmen unvollständige Förderanträge von Gemeinden und Verkehrsgesellschaften an. Sie prüften die Anträge nicht umfassend oder dokumentierten die Antragsprüfung mangelhaft.

- Bewilligungsbehörden ermittelten förderfähige Kosten fehlerhaft oder grenzten förderfähige von nicht förderfähigen Kosten falsch ab. Zum Beispiel wurde beim Bau eines innerstädtischen Straßentunnels der Verkehrswert der Baugrundstücke auf dem Tunnel entgegen den Förderrichtlinien nicht von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt.
- Förderanträgen lagen häufig unausgereifte Planungen zugrunde. Zuwendungsempfänger revidierten die Planungen nach Bewilligung des Förderantrages völlig oder nahmen neue Förderbestandteile hinzu. Teilweise versäumten sie, die Änderungen zu melden. Geschah dies, waren einige Bewilligungsbehörden weder fachlich noch personell in der Lage, Änderungsanträge zeitnah auf ihre Förderfähigkeit hin zu beurteilen.
- Die Kontrolle durch die mittelbewirtschaftenden Stellen war nicht immer ausreichend. Es mangelte am Überblick über den Stand und die finanzielle Abwicklung der Maßnahmen. Außerdem führten verfrühte Mittelanforderungen der Zuwendungsempfänger zu vorzeitigen Mittelauszahlungen.
- Obwohl die Nachweise häufig nicht fristgerecht vorgelegt wurden, überwachten die Bewilligungsbehörden die Termine für Verwendungs- und Zwischenverwendungsnachweise nicht konsequent.
- Bewilligungsbehörden nahmen teilweise Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen das Vergaberecht hin. Häufig führten diese keine Öffentlichen oder EU-weiten Ausschreibungen durch, sondern vergaben die Aufträge freihändig oder nach beschränkten Ausschreibungen. Zudem wurden Angebote oft mangelhaft gewertet sowie keine oder unzureichende Vergabevermerke erstellt.
- Teilweise prüften die Bewilligungsbehörden die Verwendungsnachweise nicht zeitnah. In einigen Fällen führte dies dazu, dass überzahlte Mittel von mehreren Millionen Euro nicht zeitnah von den Zuwendungsempfängern zurückgefordert wurden.
- Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise erkannten Bewilligungsbehörden Ausgaben an, die nicht belegt waren oder denen ein unwirtschaft-

licher Einsatz der Fördermittel zugrunde lag. Teilweise nahmen sie einen zweckwidrigen Mitteleinsatz hin. Dies betraf zum Beispiel Fälle, in denen Zuwendungsempfänger Leistungen in den Verwendungsnachweis einbezogen, die nicht Bestandteil der Anträge waren oder nicht von den Auftragnehmern erbracht wurden. Andere Zuwendungsempfänger versäumten, der Bewilligungsbehörde zwischenzeitlich ermäßigte zuwendungsfähige Ausgaben mitzuteilen, die von den Angaben im Bewilligungsbescheid abwichen. Es wurde teilweise auch hingenommen, dass Bauabrechnungen der Zuwendungsempfänger unvollständig waren und z. B. Aufmaße der erbrachten Unternehmerleistungen fehlten. Bewilligungsbehörden akzeptierten teilweise, dass umfangreiche Nachträge wegen fehlerhafter Planungen die förderfähigen Ausgaben erhöhten und für Nachtragsleistungen überhöhte Einheitspreise gezahlt wurden. In einigen Fällen nahmen Bewilligungsbehörden sogar offensichtlich unrichtige Angaben im Verwendungsnachweis hin, etwa Angaben zu den tatsächlich verausgabten Fördermitteln, die von den Schlussrechnungen abwichen.

Insgesamt stellten die Landesrechnungshöfe damit fest, dass Mängel bei der Bewilligung der Mittel, bei der Überwachung der Maßnahmen und bei der Verwendungsnachweisprüfung in vielen Fällen ermöglichten oder dazu beitrugen, dass die Zuwendungsempfänger die Finanzhilfen des Bundes entgegen der Zweckbestimmung des GVFG verwenden konnten.

2.3 Empfehlungen der Landesrechnungshöfe

Die Landesrechnungshöfe empfahlen in den Jahresberichten, das Zuwendungsverfahren zu vereinfachen, den Mitteleinsatz zu verbessern und den Zuwendungsempfängern mehr Sparanreize zu geben. Sie machten u. a. folgende Vorschläge:

- Für die Aufnahme von Projekten in die Landesprogramme sollten Kriterien festgelegt und die Vorhaben nach Dringlichkeit in Prioritätenlisten gereiht werden. Erfolgskontrollen sollten zur Pflicht werden.
- Das Zuwendungsverfahren sollte auch durch pauschale Förderungen vereinfacht werden. So wurde etwa empfohlen, die Förderung von Omni-

bussen für den ÖPNV auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen. Einige Landesrechnungshöfe sind der Ansicht, auch der kommunale Straßenbau sollte auf eine Förderung mit Pauschalen umgestellt werden.

- Das Verfahren bei Bewilligung und Prüfung der Verwendungsnachweise sollte verbessert werden. Dazu empfahlen Landesrechnungshöfe eine stärkere Beteiligung der Straßenbauverwaltung durch die Bewilligungsbehörden sowie einheitliche Kontrollstandards, um die baufachliche Prüfung zu verbessern.
- Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen das Vergaberecht sollten stärker sanktioniert werden. Zwei Länder nahmen in ihre Zuwendungsbescheide bereits Bestimmungen zur Rückforderung von Zuwendungen für den Fall auf, dass die Empfänger gegen das Vergaberecht verstoßen.
- Einige Landesrechnungshöfe haben erwogen, die GVFG-Förderung über Zuwendungen zu beenden und den Kommunen die Mittel im Rahmen der Finanzausgleichsgesetze der Länder zur Verfügung zu stellen (FAG-Förderung).

2.4 Durchsetzung der Zweckbindung

Stellten die Landesrechnungshöfe Verstöße gegen die Zweckbindung des GVFG fest, forderten sie die Landesverwaltungen in der Regel auf, die Fördermittel zurückzufordern. Verstießen die Empfänger gegen konkrete Bestimmungen des Zuwendungsbescheides, kamen die Verwaltungen diesen Forderungen im Wesentlichen nach. Beanstandungen der Landesrechnungshöfe führten deshalb dazu, dass die Landesverwaltungen teilweise Zuwendungen in Millionenhöhe zurückforderten.

In einigen Fällen forderten die Landesrechnungshöfe keine Rückzahlungen, sondern sprachen nur Empfehlungen für das künftige Verwaltungshandeln aus. Sie wiesen hier auf Bestimmungen der Haushaltsordnungen und Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder hin, die den Landesbehörden bei der Rückforderung Ermessen einräumen. Nach den Erfahrungen einiger Landesrechnungshöfe machen Bewilligungsbehörden hiervon Gebrauch, indem sie

von einer völligen oder teilweisen Aufhebung des Bewilligungsbescheids absehen, wenn damit erhebliche finanzielle Auswirkungen für den Zuwendungsempfänger verbunden sind.

Bei fehlerhaften Zuwendungsbescheiden verzichteten die Bewilligungsbehörden auf Rückforderungen wegen des Vertrauensschutzes der Letztempfänger. Wenn in derartigen Fällen ein fälschlich mit GVFG-Mitteln gefördertes Projekt nach einem landeseigenen Förderprogramm förderfähig war, kam es damit nicht zu Rückforderungen. Erstattete das Land dem Bund die fehlerhaft gewährten Fördermittel in diesem Fall nicht, führte dies im Ergebnis dazu, dass es eigene Mittel zulasten des Bundes sparte.

Der Bundesrechnungshof erfuhr von zwei finanziell bedeutsamen Fällen, in denen Länder Mittel außerhalb der Zweckbindung des GVFG einsetzten. Beide der im Folgenden dargestellten Fälle führten zu Beanstandungen durch die Landesrechnungshöfe und zeigen beispielhaft die Probleme, Rückforderungsansprüche des Bundes durchzusetzen und für die Zukunft einen zweckentsprechenden Mitteleinsatz sicherzustellen.

2.4.1 Zweckwidriger Mitteleinsatz bei einem Güterverkehrszentrum

Ein Landesrechnungshof beanstandete, dass bei einem Güterverkehrszentrum eine Brücke zu einem Automobilwerk mit rund 1,4 Mio. Euro gefördert wurde. Der Zuwendungsempfänger war von den bewilligten Planungen erheblich abgewichen, sodass die Maßnahme nicht mehr die Voraussetzungen für eine Förderung nach dem GVFG erfüllte. Die Landesregierung als Bewilligungsbehörde sah dennoch von einem Widerruf des Zuwendungsbescheides ab. Sie begründete dies damit, dass die Brückenbindung als logistischer Hallenverbund aus einem anderen Landesförderprogramm förderfähig gewesen wäre. Somit gäbe es für den Zuwendungsempfänger keine Veranlassung zur Rückzahlung der Mittel.

Die Landesregierung sah auch keine Notwendigkeit, dem Bund einen Ausgleich zu gewähren. Sie war der Auffassung, dass die Länder beim Vollzug des GVFG weder Bundesmittel verwalteten noch Vermögensinteressen des Bundes wahrnahmen. Die Finanzhilfen gingen in die Landeshaushalte ein

und würden von den Ländern nach den Bestimmungen des Landeshaushaltsrechts in eigener Zuständigkeit verwaltet. Daraus folge, dass sie über eine Rückforderung eigenverantwortlich zu entscheiden hätten. Unabhängig von der Frage der Förderfähigkeit des Güterverkehrszentrums nach dem GVFG fehle es an einer Anspruchsgrundlage des Bundes auf Erstattung von Fördermitteln. Das Land sei somit nicht verpflichtet, eine haushaltsrechtliche Bereinigung durchzuführen, indem es Mittel in Höhe der zu Unrecht verausgabten GVFG-Förderung dem GVFG-Ausgabetitel zuführe oder diese dem Bund erstatte.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVBW über die zweckwidrige Mittelverwendung informiert und aufgefordert, gegenüber der Landesregierung die Forderung des Landesrechnungshofes nach haushaltsrechtlicher Bereinigung zu unterstützen.

Das BMVBW war ebenfalls der Auffassung, das beanstandete Vorhaben sei nicht förderfähig. Rückforderungen oblägen jedoch dem Land und es sehe keine Möglichkeit, diese durchzusetzen. Deshalb beabsichtige es, den Vorgang zu schließen. Angesichts dieser Position erwägt der Landesrechnungshof, die Beanstandung nicht weiter zu verfolgen.

2.4.2 Zweckwidriger Mitteleinsatz bei einem Programm für kommunale Entlastungsstraßen

Ein Landesrechnungshof beanstandete, dass in einem Landesprogramm für so genannte „kommunale Entlastungsstraßen“ (KES-Programm) GVFG-Mittel außerhalb der Zweckbindung des GVFG verwendet wurden. Das Programm enthielt den Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Landesstraßen, für deren Finanzierung das Land zuständig ist, das aber seit dem Jahre 1994 keine Landesmittel für neue Landesstraßen mehr zur Verfügung stellt. Die Landesregierung hielt eine sofortige Beendigung der Förderung des KES-Programms mit GVFG-Mitteln für nicht hinnehmbar und sah eine Übergangslösung vor, die von einer Förderung bis zum Jahre 2010 ausging.

Nach den Beanstandungen des Landesrechnungshofes ermittelte die Landesverwaltung 89 Maßnahmen mit einem Volumen von mehr als

375 Mio. Euro, die im Zuge des KES-Programms noch realisiert werden könnten. Sie bildete keine Prioritäten und listete die Vorhaben, die sich zum Teil noch im Stadium von Ideen befanden, nur nach ihrem Planungsstand auf. Dies geschah in der Erwartung der Landesverwaltung, daraus Vorhaben für die Übergangslösung auswählen zu müssen. Wider Erwarten wurden dann aber alle Maßnahmen in die Übergangslösung einbezogen.

In der Landesverwaltung gab es unterschiedliche Auffassungen, ob die Beanstandungen des Landesrechnungshofes berechtigt waren. Das für den Verkehrsbereich zuständige Ministerium des Landes gab daher im Jahre 2003 ein Rechtsgutachten in Auftrag, in dem die Förderfähigkeit des KES-Programms aus GVFG-Mitteln geprüft wurde. Das Gutachten bestätigte die Auffassung des Landesrechnungshofes. Danach sind Ortsumgehungen im Zuge von Landesstraßen keine förderfähigen kommunalen Entlastungsstraßen, weil sie in der Straßenbaulast des Landes ständen. Nach dem GVFG können diese Umgehungen damit auch nicht übergangsweise gefördert werden.

Das BMVBW versuchte zunächst nicht, die Förderung des KES-Programms in dreistelliger Millionenhöhe zu unterbinden. Es erklärte dies damit, dass für Rückforderungsansprüche des Bundes keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei. Erst auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes wandte sich das BMVBW an die Landesverwaltung und brachte seine Bedenken zu der Übergangslösung zum Ausdruck. Trotz Kenntnis des Rechtsgutachtens versuchte das BMVBW jedoch zunächst nicht, einen zweckentsprechenden Einsatz der Mittel durchzusetzen.

Auf nachhaltiges Drängen des Bundesrechnungshofes hat das BMVBW nunmehr dem Landesministerium mitgeteilt, dass es die zweckwidrige Verwendung von Mitteln im GVFG-Mehrjahresprogramm 2003 bis 2007 nicht weiter hinnehmen könne. Es hat das Land aufgefordert, sein Mehrjahresprogramm zu überarbeiten und nur Maßnahmen aufzunehmen, die der Zweckbindung des GVFG entsprechen. Bis zur Vorlage des überarbeiteten Programms werde es die Mittel für die Maßnahmen zurückhalten, die offensichtlich nicht der Zweckbindung des GVFG entsprachen. Sollte das Land bis

Ende November 2004 kein überarbeitetes Programm vorlegen, würden die Mittel zur Aufteilung unter den anderen Ländern zur Verfügung gestellt. Das Land hat zwischenzeitlich reagiert und dem BMVBW zugesagt, dass im GVFG-Mehrjahresprogramm nur noch zuwendungsfähige Maßnahmen enthalten seien.

2.5 Berichtspflichten der Länder zum Mitteleinsatz

Nach § 6 Abs. 2 GVFG stellen die Länder die Landesprogramme für die Förderung im kommunalen Verkehrsbereich auf der Grundlage eines im GVFG festgelegten Mittelverteilungsschlüssels auf. Das BMVBW erhält von ihnen lediglich eine Übersicht über die Zahl der Vorhaben, die Summe der zuwendungsfähigen Kosten und die Summe der Zuwendungen aus Finanzhilfen. Diese Informationen gehen in den jährlichen GVFG-Bericht des BMVBW ein.

Das BMVBW wies den Ländern die Mittel auf der Grundlage der mitgeteilten Informationen zu und forderte regelmäßig die Länderprogramme an. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes folgten einige Länder dieser Aufforderung nicht. Das BMVBW forderte die ausstehenden Programme nicht nach. Wurden Länderprogramme vorgelegt, erlaubten deren allgemeine Angaben keine Beurteilung, ob die enthaltenen Maßnahmen förderfähig waren.

Das BMVBW teilte den Ländern jährlich ihren Verfügungsrahmen mit und wies darauf hin, dass diese es über die Prüfung der Verwendungsnachweise zu unterrichten und ihm einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen hätten. Einschlägige Prüfungsbemerkungen der Landesrechnungshöfe sollten dem BMVBW ebenfalls mitgeteilt werden. Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass die Länder auf diese Aufforderung in der Regel nicht reagierten und das BMVBW dies hinnahm.

2.6 Würdigung der Förderpraxis durch den Bundesrechnungshof

Die Auswertung der Berichte der Landesrechnungshöfe und die eigenen Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigen eine unzureichende Förderpraxis. Die dargestellten Beispiele belegen, dass Finanzhilfen des Bundes in erheblichem Umfang zweckwidrig verwendet wurden. Insbesondere zeigen

zahlreiche Fälle, dass die Zuwendungsempfänger nicht förderfähige Maßnahmen abrechneten bzw. nicht förderfähige Einzelausgaben geltend machten. Die Landesrechnungshöfe haben zudem umfangreiche Mängel beim Vollzug durch die Landesbehörden festgestellt (vgl. Nr. 2.1 und 2.2). Der Bundesrechnungshof teilt dazu die Auffassung der Landesrechnungshöfe, dass die Probleme beim Zuwendungsverfahren einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung den Zuwendungsempfängern den zweckwidrigen Einsatz der Mittel erleichterten. Deshalb unterstützt er die Forderungen der Landesrechnungshöfe zur Verbesserung des Verfahrens, z. B. durch Prioritätenlisten oder verbindliche Erfolgskontrollen (vgl. Nr. 2.3). Solche Verbesserungen im System sind geeignet, die Zuwendungsempfänger zu mehr Sparsamkeit anzuhalten und deren Kontrolle zu verbessern. Sie ändern jedoch nichts an der Ausgangslage, dass die Zuwendungsempfänger kein ausreichendes wirtschaftliches Interesse daran haben, GVFG-Mittel möglichst sparsam und zweckentsprechend einzusetzen. Der Anteil der GVFG-Förderung aus Bundesmitteln beträgt bei Maßnahmen der Landesprogramme bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Kosten. Selbst wenn die Länder ihr Verwaltungsverfahren verbesserten, bestände weiter das Risiko für den Bund, dass Kommunen und Verkehrsgesellschaften mit „fremdem Geld“ Projekte großzügiger planen und ausführen als notwendig.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes trägt dazu auch bei, dass die Landesverwaltungen ihr Ermessen großzügig ausüben und bei zweckwidrigem Einsatz der Mittel auf Rückforderungen verzichten (vgl. Nr. 2.2 und 2.4).

Die gegensätzlichen Interessen von Bund und Ländern zeigen sich besonders bei den zwei Einzelfällen, die der Bundesrechnungshof untersucht hat. Im Fall des Güterverkehrszentrums weigerte sich das Land, dem Bund die zu Unrecht gewährte Finanzhilfe zu erstatten, und im Fall des KES-Programms war das Land zunächst nicht zu einem zweckentsprechenden Mitteleinsatz bereit (vgl. Nr. 2.4.1 und 2.4.2). Beide Fälle belegen, dass die Interessen des Bundes nur wirksam gewahrt werden können, wenn das BMVBW die Forderung der Landesrechnungshöfe gegenüber der Landesverwaltung unterstützt. Im Fall des KES-Programms hat das BMVBW angedroht, die Finanz-

hilfen für die Zukunft zurückzuhalten. Der Fall der zweckwidrigen Förderung bei dem Güterverkehrszentrum zeigt jedoch, dass diese Vorgehensweise nicht mehr möglich ist, wenn das Land die Fördermittel bereits verteilt hat. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hängt der Einfluss des Bundes deshalb entscheidend davon ab, ob er in derartigen Fällen einen Anspruch darauf hat, dass die verausgabten Mittel wieder einer Verwendung zugeführt werden, die dem GVFG entspricht. Ohne diesen Rückforderungsanspruch können auch Berichtspflichten der Länder zum Einsatz der Bundesmittel kaum Wirkung entfalten und es fehlt dem Bund an einem wirksamen Instrument, um ausreichend auf die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und die Umsetzung der Vorschläge der Landesrechnungshöfe hinzuwirken.

3 Ansprüche des Bundes bei zweckwidrigem Mitteleinsatz

Ob der Bund seine Mittel zurückfordern kann, wenn Länder diese entgegen der Zweckbestimmung des GVFG eingesetzt haben, wird unterschiedlich gesehen.

3.1 Auffassungen innerhalb der Bundesregierung

Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) besteht ein Rückforderungsanspruch des Bundes: Artikel 104a Abs. 4 Satz 2 GG sehe vor, dass die näheren Regeln für Finanzhilfen in einem Bundesgesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Dieser Verfassungsauftrag werde durch das GVFG und die zwischen Bund und Ländern geschlossene Grundvereinbarung für Finanzhilfen erfüllt. In § 5 GVFG werde vorgeschrieben, dass die Länder nur Vorhaben in ihre Programme aufnehmen dürften, die der Zweckbindung des GVFG und damit den Vorgaben des Artikel 104a Abs. 4 Satz 1 GG entsprächen. Daran knüpfe § 7 GVFG mit der Bestimmung an, dass die Länder Bundesmittel nur für solche Vorhaben verwenden dürften, die in die Programme aufgenommen seien. Aus dieser Norm ergebe sich bei verfassungskonformer Auslegung ein Rückforderungsanspruch des Bundes, soweit Bundesmittel nicht für Programmmaßnahmen eingesetzt werden. Das GVFG enthalte selbst keine Bestimmungen zur verwaltungstechnischen Abwicklung derartiger Rückforderungsansprüche. Diese Lücke könne aber

durch eine entsprechende Anwendung von Artikel 9 der Grundvereinbarung für Finanzhilfen gefüllt werden, der Regeln zur Rückforderung von Finanzhilfen des Bundes gegenüber Ländern enthalte.³

Nach Ansicht des BMVBW hat der Bund keinen Rückforderungsanspruch: Weder das GVFG noch das Haushaltsrecht des Bundes enthielten eine entsprechende Anspruchsgrundlage. Auch eine direkte oder analoge Anwendung von Artikel 9 der Grundvereinbarung sei nicht möglich: Artikel 104a Abs. 4 Satz 2 GG sehe vor, dass die Finanzhilfen entweder durch Gesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung auszugestalten seien. Nach der Präambel der Grundvereinbarung⁴ sei diese eine Rahmenregelung für Verwaltungsvereinbarungen und damit nur auf die Finanzhilfen anwendbar, die nicht durch ein Bundesgesetz ausgestaltet worden seien. Das GVFG als Spezialgesetz für den Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung sei seit dem Abschluss der Grundvereinbarung mehrfach novelliert worden, ohne dass ein Rückforderungsanspruch eingefügt worden sei, der der Regelung in Artikel 9 der Grundvereinbarung entspreche. Damit fehle es an einer planwidrigen Regelungslücke und eine analoge Anwendung von Artikel 9 der Grundvereinbarung für den Bereich des GVFG scheide aus. Ein Rückforderungsanspruch könne auch nicht direkt aus Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet werden. Das Bundesverfassungsgericht habe betont, dass die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 GG die Eigenständigkeit der Länder nicht beeinträchtigen dürften, indem der Bund Einfluss auf die Art und Weise deren Verteilung im Land nehme.⁵ Demnach seien die Mittel mit der Überweisung an das Land als Landesmittel zu qualifizieren und Bestandteil des Landeshaushalts. Ohne einfachgesetzliche Anspruchsgrundlage könne der Bund diese damit auch dann nicht zurückfordern, wenn das Land sie ent-

³ Artikel 9 Abs. 1 der Grundvereinbarung vom 19.09.1986 lautet:

„Der Bund kann Finanzhilfen von einem Land zurückfordern, wenn er

1. von seinem Recht nach Artikel 4 Abs. 2 Gebrauch macht und das Land das abgelehnte Vorhaben gleichwohl aus Finanzhilfen des Bundes gefördert hat;
2. bei rechtzeitiger Information über ein Vorhaben dieses nach Artikel 4 Abs. 2 hätte ablehnen können, das Land dieses Vorhaben aber gleichwohl aus Finanzhilfen des Bundes gefördert hat, ohne ihm Gelegenheit zur Ausübung dieses Rechts zu geben.“

⁴ Abs. 1 Satz 1 der Präambel lautet:

„Die Grundvereinbarung soll als Rahmenregelung für Verwaltungsvereinbarungen die praktische Anwendung des Artikels 104a Abs. 4 des Grundgesetzes verbessern.“

⁵ BVerfGE 39,96 (108, 120).

gegen der Zweckbestimmung des GVFG einsetze und damit gegen Bundesrecht verstoße. Für Verstöße der Länder gegen Bundesrecht sehe das Grundgesetz eine Bundesaufsicht vor. Der Katalog der Aufsichtsmaßnahmen in Artikel 84 GG enthalte aber keine Rechtsgrundlage zur Rückforderung von Finanzhilfen.

3.2 Auffassungen der Landesrechnungshöfe

Der Bundesrechnungshof befragte die Landesrechnungshöfe, ob nach ihrer Ansicht eine Anspruchsgrundlage für die Rückforderung von GVFG-Mitteln besteht.

Sieben Landesrechnungshöfe sind der Ansicht, dass die Grundvereinbarung entsprechend angewendet werden kann, um Ansprüche des Bundes durchzusetzen. Vier davon gaben an, ihre Landesverwaltungen teilten diese Ansicht.

Drei Landesrechnungshöfe verneinten einen Rückforderungsanspruch und sechs sahen von einer Stellungnahme ab. In den meisten Fällen lagen den Landesrechnungshöfen keine Erkenntnisse zur Position ihres Landes vor.

Nur einige Landesrechnungshöfe hatten konkrete Fälle ermittelt, in denen ein Land bereits bei der Zuwendungsgewährung gegen die Zweckbindung des GVFG verstoßen hatte. Die Durchsetzung von Ansprüchen des Bundes war in diesen Fällen schwierig, wie die zwei Fälle des Güterverkehrszentrums und des KES-Programms zeigen (vgl. Nr. 2.4.1 und 2.4.2).

3.3 Vorschläge des Bundesrechnungshofes

Innerhalb der Bundesregierung, den Landesverwaltungen und Landesrechnungshöfen bestehen unterschiedliche Auffassungen dazu, ob der Bund nach geltender Rechtslage GVFG-Mittel von den Ländern zurückfordern kann. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist dieser Zustand unbefriedigend, da eine einheitliche Verfahrensweise in allen Ländern geboten ist.

Der Bundesrechnungshof sieht eine schwerwiegende Regelungslücke, wenn sich der vom BMF angenommene Rückforderungsanspruch nicht aus den vorhandenen Regelungen ableiten ließe. Er ist der Auffassung, dass eine weitere Auseinandersetzung über den Gehalt der bestehenden Bestimmungen nicht zielführend ist, sondern eine ausdrückliche Klarstellung vorgenommen werden sollte. Dies gebietet auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 104a Abs. 4 GG. Danach müssen die Länder die Gelegenheit haben, die Ausgestaltung der Finanzhilfen entscheidend zu beeinflussen, indem alle „wesentlichen“ Regelungen in einem Zustimmungsgesetz oder einer Verwaltungsvereinbarung getroffen werden. Wesentliche Modalitäten der Gewährung von Finanzhilfen dürfen demnach nicht Verwaltungsvorschriften des Bundes, Entscheidungen der Bundesministerien oder der bloßen Verwaltungspraxis überlassen werden.⁶ Die Frage, ob und wann der Bund Mittel zurückfordern kann, gehört nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu den wichtigen Rahmenbedingungen einer Finanzhilfe und ist als „wesentlicher“ Regelungsgegenstand einzustufen. Es sollte deshalb ein eindeutiger Anspruch des Bundes auf Erstattung von Mitteln begründet werden, wenn die Länder Vorhaben in ihre Programme aufnehmen, die nicht der Zweckbindung des GVFG entsprechen oder Bundesmittel für Maßnahmen außerhalb der Programme verwenden. Eine entsprechende Regelung kann in das GVFG eingefügt oder in einer eigenen Verwaltungsvereinbarung zum GVFG zwischen Bund und Ländern niedergelegt werden.

Ein klarer Rückforderungstatbestand würde auch die Position der Landesrechnungshöfe stärken, wenn diese bei ihren Prüfungen entsprechende Fälle aufdecken. Die Landesrechnungshöfe könnten dann besser durchsetzen, dass die Mittel vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert oder dem Bund erstattet werden. Letzteres sollte haushaltstechnisch geschehen, indem das Land den jeweiligen GVFG-Landestopf durch eigene Landesmittel wieder auffüllt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt hierzu, die Einzelheiten des Verfahrens zur haushaltsrechtlichen Bereinigung ebenfalls zwischen Bund und Ländern zu regeln. Damit kann sichergestellt werden, dass in den betroffe-

⁶ BVerfGE 39,96 (116); 41, 291 (304).

nen Ländern die zu Unrecht verausgabten Bundesmittel für andere Verkehrsprojekte erhalten bleiben, die der Zweckbestimmung des GVFG entsprechen.

Auf der Grundlage eines klaren Rückforderungsanspruches sollte auch das Berichtswesen verbessert werden. Das BMVBW besteht bisher nicht auf Berichten der Länder zur Verwendung der Mittel (vgl. Nr. 2.5), was bei Ländern und Zuwendungsempfängern den Eindruck erwecken kann, dass der Bund die gesetzliche Zweckbindung des GVFG nicht als bedeutsam erachtet. Ausreichende Berichte der Länder zur Verwendung der Mittel und die Übermittlung der Prüfungsbemerkungen der Landesrechnungshöfe sind jedoch erforderlich, damit der Bund seine Rechte in der Praxis ausüben kann.

4 Gesamtbewertung und weitergehende Empfehlungen

Mischfinanzierungen weichen von den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen einer getrennten Aufgabenwahrnehmung und der gesonderten Finanzierungszuständigkeit von Bund, Länder und Gemeinden ab. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat kürzlich in einem Bericht die Probleme der Mischfinanzierungen aufgezeigt (BWV-Bericht).⁷ Umständliche und starre Verfahren, viele Beteiligte ohne letztlich verantwortliche Entscheidungsträger sowie ein Geflecht gegenseitiger inhaltlicher Abhängigkeiten und Subventionswettkämpfe prägen das Bild. Der Bundesbeauftragte hat empfohlen, die Mischfinanzierung grundlegend zu überdenken. Er hat darauf hingewiesen, dass eine Rückkehr zur Regelfinanzierung von Länderaufgaben über Artikel 106 und 107 GG zu einem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz führen und die Eigenverantwortung der Länder stärken würde.

Der Bundesrechnungshof hat die Landesrechnungshöfe befragt, ob der Mitteleinsatz verbessert werden könnte, wenn die zur Verfügung stehenden GVFG-Mittel statt als Finanzhilfe nach Artikel 104a Abs. 4 GG im Rahmen der aufgabengerechten Aufteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 GG verteilt würden. Etwa die Hälfte der Landesrechnungshöfe hat sich dafür

⁷ „Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – Mischfinanzierungen nach Artikel 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz“, Band 9 der BWV-Schriftenreihe, Bonn 2002.

ausgesprochen, die Mischfinanzierung zu beenden und eine Verteilung der Mittel im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs vorzusehen. Eine Zweckbindung für den kommunalen Verkehrsbereich sollte nach Auffassung einiger Landesrechnungshöfe allerdings beibehalten werden. Der Wegfall des GVFG und eine direkte Zuweisung der Mittel an die Länder z. B. im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs hätten den Vorteil, dass das Verfahren vereinfacht und der Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern entfallen würde.⁸

Einige Landesrechnungshöfe haben demgegenüber zu bedenken gegeben, dass dann die Transparenz für den Mitteleinsatz verloren gehe, Kontrollen schwieriger seien und ohne gezielte Mittelsteuerung und Projektförderung die Fördermittel in den Kommunalhaushalten untergehen könnten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigt die Förderpraxis zum GVFG die gleichen Schwächen, die im BWV-Bericht für andere Finanzhilfen identifiziert wurden (vgl. Nr. 2):

- starres Instrumentarium der Mittelverteilung ohne Bedarfsanalysen in den Ländern mit mangelnden Prioritätenfestlegungen und Erfolgskontrollen,
- aufwendigesungsverfahren mit hohem Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand,
- Interessenkollisionen bei der Wahrnehmung von Bundes- und Landesinteressen, insbesondere bei der Rückforderung zweckwidrig verwendeter Mittel von Zuwendungsempfängern,
- Anfälligkeit des Zuwendungsverfahrens für zweckwidrigen Mitteleinsatz durch unklare Verantwortlichkeiten zwischen den staatlichen Ebenen, mangelhafte Kontrollen und fehlende Eigenverantwortung der Kommunen,

⁸ Der Bundesrechnungshof hat auch das GVFG-Bundesprogramm geprüft und empfiehlt, die Mischfinanzierung in diesem Bereich aufzugeben. Mittel für Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms könnten im Rahmen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes bereitgestellt werden.

- Risiken für den Bund, dass Zuwendungsempfänger Projekte großzügiger planen und ausführen als notwendig, weil durch den hohen Finanzierungsanteil die Investitionen zum überwiegenden Teil nicht von den Zuwendungsempfängern aufgebracht werden müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die GVFG-Mittel eine gewichtige Rolle in Gemeinden einnehmen, um Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zu finanzieren. Die Beanstandungen der Landesrechnungshöfe und die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigen aber auch die negativen Erfahrungen mit derartigen Mischfinanzierungen.

Die unter Nr. 2.6 und 3.3 dargestellten Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum GVFG richten sich auf Verbesserungen innerhalb des Systems der Mischfinanzierung nach Artikel 104a Abs. 4 GG. Die grundsätzlichen Nachteile der Mischfinanzierung sprechen darüber hinaus jedoch für einen Systemwechsel. Die Finanzausstattung der Kommunen sollte zur Stärkung ihrer Eigenverantwortung möglichst einfach, transparent und frei von wenig wirksamen Vorgaben und unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren ausgestaltet sein. Das System der Mischfinanzierung bei Verkehrsinvestitionen der Gemeinden sollte daher aufgegeben werden und an dessen Stelle eine aufgabengerechte Aufteilung des Steueraufkommens treten. Dabei bliebe es den Ländern überlassen, weiterhin eine Zweckbindung der Mittel im Verkehrsbereich der Kommunen vorzusehen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Systemwechsel zu einem verbesserten Ressourceneinsatz führen könnte. Zudem würde erheblicher Koordinierungsaufwand zwischen Bund und Ländern entfallen. Das Ziel eines verantwortungsvollen Mitteleinsatzes könnte so mit wesentlich geringerem Verwaltungsaufwand erreicht werden, als mit den sonst erforderlichen Anpassungen im System des GVFG.

Die dauernde Beteiligung des Bundes an Länder- und Kommunalaufgaben widerspricht dem Prinzip der Subsidiarität. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG deshalb nur Ausnahmen sein und können nicht als Ersatz für die rechtzeitige oder richtige Verteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 GG oder

die rechtzeitige und richtige Regelung des Finanzausgleichs nach Artikel 107 GG dienen.⁹ Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diesen Grundsätzen Rechnung zu tragen, indem die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des GVFG in die Überlegungen zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen einbezogen werden, die in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) angestellt werden. In der Diskussion ist neben dem vollständigen Ausstieg aus der Mischfinanzierung auch eine Nachfolgeregelung für den Artikel 104a Abs. 4 GG, nach der Finanzhilfen des Bundes nach Maßgabe eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes erlaubt bleiben sollen.¹⁰ Auch für diesen Fall empfiehlt der Bundesrechnungshof einen Systemwechsel für den bisherigen Anwendungsbereich des GVFG, mit dem eine aufgabengerechte Aufteilung des Steueraufkommens an die Stelle von Finanzhilfen für kommunale Verkehrsinvestitionen tritt.

Der Bericht ist vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes zur Beratung der Berichte nach § 99 BHO beschlossen worden.

Bonn, den 2. November 2004

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes

Professor Dr. Dieter Engels

Der Vizepräsident
des Bundesrechnungshofes

Norbert Hauser

als Vorsitzender des Ausschusses
des Großen Senats

⁹ BVerfGE 39,96 (108).

¹⁰ So etwa der Vorschlag in der Unterrichtung über die Ministerpräsidentenkonferenz am 14.09.2004 zu den Finanzthemen der Bundesstaatskommission, Seiten 2 und 3 – Kommissionsdrucksache 0074. Einen Überblick über die verschiedenen Positionen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen bietet das 5. Sitzungsprotokoll der Bundesstaatskommission vom 11.03.2004.