



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über Voraussetzungen und Kontrolle des Erfolges im
System der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvesti-
tionsförderungsgesetz (KInvFG)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Erfolgskontrolle der Finanzhilfen nach dem KInvFG	8
2.1	Informationsrecht nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz	8
2.2	Berichtswesen über die „Durchführung der Maßnahmen“ der beiden Förderprogramme des KInvFG	8
2.3	Berichtswesen über die „erzielten Verbesserungen“ der beiden Förderprogramme des KInvFG	11
2.4	Bewertung	12
2.5	Stellungnahme des BMF	13
2.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13
3	Kriterium der Zusätzlichkeit	14
3.1	Voraussetzungen für den Erfolg von Finanzhilfen	14
3.2	Stellungnahme des BMF	17
3.3	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	17
4	Fazit und Empfehlungen	19

0 Zusammenfassung

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die Umsetzung der beiden Förderprogramme ist Angelegenheit der Länder. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) das Erreichen der mit den Finanzhilfen nach dem KInvFG verfolgten Ziele kontrolliert und systemseitig sicherstellt. Dabei hat er im Wesentlichen folgendes festgestellt:

- 0.1 Nach Artikel 104 b Absatz 3 Grundgesetz ist bei Finanzhilfen u. a. der Bundestag auf Verlangen über die „Durchführung der Maßnahmen“ und die „erzielten Verbesserungen“ zu unterrichten. Dieses Informationsrecht soll nach dem Willen des Verfassungsgebers eine am jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle ermöglichen und einen flexiblen und effizienten Einsatz der gesamtstaatlich ausgerichteten Finanzhilfen befördern. Das BMF hat zu diesem Zweck für die beiden Förderprogramme ein Berichtswesen konzipiert. (Nummer 2.1)
- 0.2 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Berichtswesen nicht ausreichend, da es lediglich auf die Programmdurchführung und nicht auf gegebenenfalls erzielte Verbesserungen fokussiert ist. Es liefert keine Antworten dazu, ob und inwieweit sich die Investitionstätigkeit von finanzschwachen Kommunen gegenüber nicht finanzschwachen Kommunen verbessert hat, und welchen Anteil die Finanzhilfen daran haben. Auf dieser Grundlage ist es dem BMF nicht möglich, eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. (Nummern 2.2, 2.3 und 2.4)
- 0.3 Das BMF weist diese Kritik zurück und teilt mit, dass es bisher noch keine parlamentarischen Anfragen zum Erfolg der Finanzhilfen nach dem KInvFG gegeben habe. Es kündigt an, auf der Grundlage des bestehenden Berichtswesens den Erfolg der beiden Förderprogramme des KInvFG kontrollieren zu wollen. Nach Vorlage der Erfolgskontrollen wird der Bundesrechnungshof dieses Thema erneut aufgreifen.

Daneben macht der Einwand, dass es bislang keine parlamentarischen Anfragen zum Erfolg der Förderprogramme gegeben habe, eine eigenständige am Förderziel orientierte und vom Verfassungsgeber gewollte Erfolgskontrolle aber nicht obsolet. Zum einen ist nicht auszuschließen, dass es künftig noch Anfragen gibt, und zum anderen kann eine Rückfragepraxis nicht eine rechtliche Verpflichtung ändern. (Nummern 2.5, 2.6)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass der Bund bei künftigen Finanzhilfen sicherstellt, dass er neben Informationen über die Durchführung der Programme insbesondere auch Informationen über erzielte Verbesserungen erlangt, die ihm eigenständige Erfolgskontrollen ermöglichen. (Nummern 2.6, 4)

- 0.5 Anders als beim Infrastrukturprogramm ist beim Schulsanierungsprogramm die besondere Bedeutung der Zusätzlichkeit der Bundesmittel formuliert. Allerdings ist dieses wesentliche Kriterium der Zusätzlichkeit nicht operationalisiert. (Nummer 3.1)

- 0.6 Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine – bislang nur ungeschriebene – verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung für Finanzhilfen des Bundes an die Länder. Finanzhilfen können zur Beseitigung konkreter Problemlagen nur dann wirksam werden, wenn sie die Mittel der Länder ergänzen. (Nummer 3.1)

- 0.7 Das BMF teilt die Auffassung, wonach der Systematik aller Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz immanent ist, dass sie die eigenen Investitionen der Länder ergänzen sollten. Es erkennt die besondere Bedeutung der Zusätzlichkeit an. Allerdings befürwortet das BMF keine Verankerung der Zusätzlichkeit im Grundgesetz. Denn in Einzelfällen sei es gerechtfertigt, Finanzhilfen auch bei rückläufigen Länderinvestitionen zu gewähren. Der Bund, so die Hoffnung des BMF, könne auf diese Weise wie ein Katalysator für eigene Investitionen der Länder wirken. (Nummer 3.2)

- 0.8 Auf derartige Hoffnungen zu bauen, genügt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes allerdings nicht, um das verfassungsrechtliche Grundprinzip der Finanzhilfen als temporär angelegtes Sonder-Finanzierungsinstrument zu durchbrechen.

Nur durch die Zusätzlichkeit für alle Finanzhilfen kann verbindlich sichergestellt werden, dass die Länder trotz der Finanzhilfen des Bundes ihre weiterhin notwendigen Anstrengungen zur Unterstützung kommunaler Investitionen aufrechterhalten. Die Zusätzlichkeit ist Grundvoraussetzung dafür, dass die Finanzhilfen ihre beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung überhaupt entfalten können. (Nummer 3.3)

- 0.9 Die Bundesregierung beabsichtigt, die Finanzhilfekompetenz des Bundes durch Änderungen des Grundgesetzes – erneut – deutlich zu erweitern. Vor dem Hintergrund damit beabsichtigter weiterer Finanzhilfen des Bundes hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, das Kriterium der Zusätzlichkeit aufgrund seiner besonderen Bedeutung für künftige Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz ausdrücklich verfassungsrechtlich zu verankern. Es muss sichergestellt sein, dass Finanzhilfen des Bundes die eigenen Investitionen der Länder ergänzen, nicht ersetzen. (Nummern 3.3, 4)

1 Vorbemerkung

Der Bund unterstützt die Länder nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) finanziell. Dabei gewährt er den Ländern Finanzhilfen

- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz (Infrastrukturprogramm, Kapitel 1 KInvFG) sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz (Schulsanierungsprogramm, Kapitel 2 KInvFG).

Das Volumen dieser Finanzhilfen beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen.

Zur Finanzierung der Finanzhilfen hat der Bund einen Kommunalinvestitionsförderungsfonds als Sondervermögen des Bundes¹ errichtet. Die Verwaltung der Finanzhilfen obliegt dem Bundesministerium der Finanzen (BMF).²

Im Jahr 2015 regelte der Bund im KInvFG zunächst die Grundlagen für das Infrastrukturprogramm.³ Im Jahr 2016 beschlossen Bund und Länder Eckpunkte zur „Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020“. ⁴ Mit der Bund-Länder-Reform im Jahr 2017 verdoppelte der Bund seine Finanzhilfen nach dem KInvFG und legte das Schulsanierungsprogramm auf.⁵

Verfassungsrechtlich ist das Infrastrukturprogramm in Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Grundgesetz verankert. Für das Schulsanierungsprogramm musste im Zuge der Bund-Länder-Reform 2017 mit dem neuen Artikel 104c

¹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErRG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015 S. 974 f.

² § 3 Absatz 1 KInvFErRG.

³ KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, 974, 975 f.

⁴ Beschluss „Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020“ vom 14. Oktober 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html>, abgerufen am 25. April 2018.

⁵ KInvFG vom 14. August 2017, BGBl. I 2017, 3122, 3127 ff.

Grundgesetz die entsprechende verfassungsrechtliche Regelung erst geschaffen werden, da die kommunale Bildungsinfrastruktur zum originären Kernbereich der Länderverantwortung zählt.

Artikel 104c Grundgesetz erweitert den Kreis der Zwecke, zu denen der Bund den Ländern Finanzhilfen gewähren darf.⁶ Dabei handelt es sich um einen Ausnahmetatbestand zu Artikel 104b Grundgesetz. Denn dieser lässt die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor wegen der insoweit gegebenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zu.⁷

Mit dieser Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes erhielt der Bund ein verbessertes Steuerungsrecht, um einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit den Finanzhilfen angestrebten Förderziele zu gewährleisten.⁸ Insoweit wurde auch Artikel 104b Grundgesetz neu gefasst.⁹ So eröffnet Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz dem Bund die Möglichkeit, im Einvernehmen mit den Ländern auch Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen festzulegen. Durch Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz erhielt der Bund verstärkte Kontrollrechte und kann Akten verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen, um die zweckentsprechende Mittelverwendung zu gewährleisten.¹⁰ Die erweiterten Steuerungs- und Kontrollrechte nach Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz gelten sowohl für das Infrastrukturprogramm, als auch über Artikel 104c Grundgesetz für das Schulsanierungsprogramm.

Das KInvFG regelt für die beiden Förderprogramme u. a. die Förderziele, die Förderbereiche, das Fördervolumen, die Verteilung und Bewirtschaftung der Fördermittel sowie die Rückforderung von Fördermitteln. Die Umsetzung der beiden Förderprogramme ist Angelegenheit der Länder. Weitere Einzelheiten zur Durchführung der Förderprogramme, insbesondere das Berichtswesen, sind in den jeweiligen zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen (BLV) geregelt. Die BLV I für das Infrastrukturprogramm schlossen Bund und Länder am 20. August 2015, die BLV II für das Schulsanierungsprogramm am 20. Oktober 2017.

⁶ Siekmann in Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Artikel 104c Rn. 3.

⁷ BT-Drs. 18/11131, S. 17.

⁸ BT-Drs. 18/11131, S. 17.

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 2347.

¹⁰ BT-Drs. 18/12588, S. 33.

Der Bundesrechnungshof begleitet prüferisch die Umsetzung der Finanzhilfen nach dem KInvFG. Er hat in einem ersten Schritt beim BMF geprüft, wie der Bund das Erreichen der mit den Finanzhilfen verfolgten Ziele kontrolliert. Die Stellungnahme des BMF¹¹ ist in den Bericht eingeflossen.

2 Erfolgskontrolle der Finanzhilfen nach dem KInvFG

2.1 Informationsrecht nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz

Nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz sind Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat auf Verlangen zum einen über die „Durchführung der Maßnahmen“ und zum anderen über die „erzielten Verbesserungen“ zu unterrichten.

Das Informationsrecht über die Durchführung der Maßnahmen soll nach dem Willen des Verfassungsgebers Hinweise zum Programmablauf liefern. Zudem sollen die Informationen über die erzielten Verbesserungen eine am jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle ermöglichen und einen flexiblen und effizienten Einsatz der gesamtsstaatlich ausgerichteten Finanzhilfen befördern.¹²

Das Informationsrecht nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz gilt sowohl für das Infrastrukturprogramm, als auch über den Verweis in Artikel 104c Grundgesetz für das Schulsanierungsprogramm.

Das BMF hat zu beiden Förderprogrammen in den BLV ein Berichtswesen mit den Ländern vereinbart. Diese Berichte der Länder dienen insbesondere der Umsetzung der Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 bis 4 Grundgesetz. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und inwiefern diese Instrumente geeignet sind, das Informationsrecht nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz und damit an den Förderzielen orientierte Erfolgskontrollen zu ermöglichen.

2.2 Berichtswesen über die „Durchführung der Maßnahmen“¹³ der beiden Förderprogramme des KInvFG

Das BMF hat die verstärkten Steuerungsrechte des Bundes bei der Gestaltung des Schulsanierungsprogramms einfließen lassen. Dies wirkt sich auch auf das Berichtswesen aus.

¹¹ Stellungnahme des BMF vom 17. Mai 2018 zum Berichtsentwurf, Gz. Z A 3 - H 3100/17/10001:141.

¹² BT-Drs. 16/813, S. 19, 20.

¹³ Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz.

- So haben die Länder beispielsweise über die Kriterien für ihre Auswahl der finanzschwachen Kommunen zu berichten; beim Schulsanierungsprogramm müssen sie im Gegensatz zum Infrastrukturprogramm über ihre Kriterienauswahl das Einvernehmen mit dem Bund herstellen.¹⁴
- Als Nachweis für die zweckentsprechende Mittelverwendung übersenden die Länder dem Bund zweimal jährlich eine Übersicht über die abgeschlossenen Maßnahmen.¹⁵

Folgende zwei Berichtspflichten der Länder zur „Durchführung der Maßnahmen“ hat das BMF beim Schulsanierungsprogramm gegenüber dem Infrastrukturprogramm geschärft bzw. erstmals eingeführt:

- Die Länder haben dem BMF beim Schulsanierungsprogramm einmal jährlich (zum 30. Juni) eine zusammenfassende Liste der beantragten, bewilligten und abgeschlossenen Maßnahmen vorzulegen.¹⁶ Beim Infrastrukturprogramm müssen die Länder nur eine zusammenfassende Liste der vorgesehenen Maßnahmen übersenden.¹⁷ Bei „vorgesehenen“ Maßnahmen lässt sich das Umsetzungsstadium der Vorhaben – beantragt, bewilligt oder abgeschlossen – nicht ermitteln.
- Nach Beendigung des Förderprogramms übermitteln die Länder dem BMF beim Schulsanierungsprogramm eine zusammenfassende Gesamtdarstellung über die geförderten Maßnahmen und über die im gleichen Zeitraum getätigten Förderungen bzw. Zuweisungen des Landes im Bereich der Schulinfrastruktur. Hierzu können auch entsprechende Auszüge aus den Länderhaushaltsplänen dienen.¹⁸ Beim Infrastrukturprogramm besteht diese Berichtspflicht nicht.

Die folgende Tabelle zeigt für das Infrastrukturprogramm zum Stichtag 31. Mai 2018 den Umfang der bisher abgerufenen Mittel sowie zum Stand der letzten Berichtspflicht (30. Juni 2017) die vorgesehenen Maßnahmen.

¹⁴ §§ 9, 16 KInvFG i. V. m. § 5 Nr. 1 BLV I und § 4 BLV II.

¹⁵ § 7 Absatz 2 KInvFG, § 6 Absatz 1 BLV I und § 8 Absatz 1 BLV II. Ursprünglich war beim Infrastrukturprogramm nur ein jährlicher Berichtstermin vorgesehen. Die Ausweitung erfolgte im Jahr 2017 über § 7 Absatz 2 KInvFG im Zusammenhang mit der Einführung des Schulsanierungsprogramms. § 6 Absatz 1 BLV I wurde dabei jedoch nicht angepasst.

¹⁶ § 9 KInvFG i. V. m. § 7 Nr. 2 BLV II.

¹⁷ § 9 KInvFG i. V. m. § 5 Nr. 2 BLV I.

¹⁸ § 9 KInvFG i. V. m. § 7 Nr. 3 BLV II.

Tabelle: Finanzhilfen des Infrastrukturprogramms, Kapitel 1 KInvFG

Land	insgesamt	davon abgerufen Stand: 31. Mai 2018		Vorgesehene Vorhaben zum 30. Juni 2017	
		in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
Baden-Württemberg	247,7	93,1	37,6	223,9	90,4
Bayern	289,2	51,0	17,6	289,2	100,0
Berlin	137,8	66,9	48,6	131,7	95,5
Brandenburg	107,9	37,7	34,9	107,6	99,7
Bremen	38,8	11,8	30,5	38,7	99,9
Hamburg	58,4	25,6	43,8	55,7	95,4
Hessen	317,1	40,4	12,7	289,3	91,2
Mecklenburg-Vorpommern	79,3	0,0	0,0	79,3	100,0
Niedersachsen	327,5	108,1	33,0	327,5	100,0
Nordrhein-Westfalen	1 125,6	263,4	23,4	839,9	74,6
Rheinland-Pfalz	253,2	31,9	12,6	253,2	100,0
Saarland	75,3	7,9	10,5	75,3	100,0
Sachsen	155,8	14,4	9,3	155,8	100,0
Sachsen-Anhalt	110,9	20,0	18,0	78,1	70,4
Schleswig-Holstein	99,5	14,9	15,0	46,8	47,1
Thüringen	75,8	31,3	41,3	63,9	84,2
Gesamt	3 500,0	818,4	23,4	3 056,0	87,3

Quelle: BMF

Für das Schulsanierungsprogramm hat zum Stand 31. Mai 2018 ein Land Mittel in Höhe von rund 0,4 Mio. Euro abgerufen. Die Voraussetzungen für einen Mittelabruf liegen für alle Länder vor, da das BMF seit März 2018 sein Einvernehmen zu den jeweiligen Kriterien der Länder für die Auswahl finanzschwacher Kommunen erteilt hat.

2.3 Berichtswesen über die „erzielten Verbesserungen“¹⁹ der beiden Förderprogramme des KInvFG

Eine weitergehende Berichtspflicht der Länder, insbesondere über die Zielerreichung („erzielte Verbesserungen“) der Finanzhilfen existiert weder beim Infrastrukturprogramm noch beim Schulsanierungsprogramm. Die Ziele der beiden Förderprogramme ergeben sich insbesondere aus den zwischen Bund und Ländern geschlossenen Vereinbarungen:

Ziele des Infrastrukturprogramms

Nach der BLV I ist eine funktionierende und effiziente Infrastruktur Voraussetzung für Wachstum und eine positive Wirtschaftsentwicklung.²⁰ Finanzschwache Kommunen könnten Investitionen z. B. zur Instandhaltung oder Sanierung ihrer örtlichen Infrastruktur häufig nicht finanzieren.²¹ Damit sei die Gefahr einer Verfestigung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen verbunden.²²

Deshalb will der Bund mit den Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz i. V. m. Kapitel 1 KInvFG die Länder bei der „Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen unterstützen, um einen Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ zu erreichen.

Ziele des Schulsanierungsprogramms

Nach der BLV II hat sich in vielen Regionen Deutschlands im Bereich der Schulinfrastruktur, deren Errichtung und Instandhaltung ein Sanierungs- und Modernisierungstau entwickelt. Insbesondere finanzschwachen Kommunen falle es schwer, diesen Sanierungstau aufzulösen. Wenn finanzschwache Kommunen bei der Sanierung und Modernisierung ihrer Schulen nicht zügiger vorankommen, beeinträchtige dies die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen ebenso wie den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Deutschland als Ganzes.²³

Mit seinen Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz i. V. m. Kapitel 2 KInvFG will der Bund daher die Länder bei der „Stärkung der Investitionstätigkeit

¹⁹ Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz.

²⁰ Präambel der BLV I.

²¹ BT-Drs. 18/4653 (neu), S. 1.

²² Präambel der BLV I.

²³ Präambel der BLV II.

finanzschwacher Kommunen unterstützen, um die Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen zu verbessern“.

Nach der Präambel der BLV II des Schulsanierungsprogramms sollen die Finanzhilfen des Bundes die weiterhin notwendigen eigenen Anstrengungen der Länder zur Unterstützung kommunaler Investitionen ergänzen.

2.4 Bewertung

Damit das BMF bewerten kann, ob seine Förderprogramme erfolgreich sind, bedarf es, insbesondere bei mehrjährigen Programmen, einer begleitenden und einer abschließenden Erfolgskontrolle. Dabei muss das durch die Finanzhilfen Erreichte den beabsichtigten Zielen gegenübergestellt werden.

Das BMF hat es bisher sowohl beim Infrastrukturprogramm als auch beim Schulsanierungsprogramm versäumt, ein Berichtswesen oder ein sonstiges Informationsinstrument der Länder zu etablieren, das es ihm ermöglicht, eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Dabei handelt es sich bei der Verpflichtung zur Kontrolle der Zielerreichung um keinen Selbstzweck. Denn der Haushaltsgesetzgeber gibt die finanziellen Mittel für ein spezifisches Ziel. Ob dieses Ziel in der Praxis ganz, teilweise oder auch gar nicht erreicht wird, muss das BMF als verantwortliches Ressort beurteilen können. Ansonsten würde es sich bei den Finanzhilfen um eine „Förderung ins Blaue“ handeln.

Das Berichtswesen der Förderprogramme lässt keine wirksame Erfolgskontrolle zu, da es sich im Kern auf die „Durchführung des Programms“ beschränkt und keine Aussagen zu den „erzielten Verbesserungen“ enthält. Der Fokus des Berichtswesens liegt lediglich auf dem Abruf der Mittel und der Mittelbindung durch vorgesehene Vorhaben. Sowohl beim Infrastrukturprogramm als auch beim Schulsanierungsprogramm reicht der Abruf der Finanzhilfen jedoch nicht aus, um zu bewerten, ob und inwieweit die mit den Finanzhilfen verfolgten Ziele erreicht werden. Der Abruf der Finanzhilfen ist für sich alleine gesehen hierfür kein belastbares Indiz.

Zwar hat das BMF beim Schulsanierungsprogramm seine verstärkten Steuerungsrechte genutzt, um auch das Berichtswesen punktuell zu verbessern. So können die Berichte über die laufenden Maßnahmen gegenüber dem Infrastrukturprogramm beispielsweise an Aussagekraft gewinnen. Daneben sieht

der Bundesrechnungshof in dem vom BMF vereinbarten Abschlussbericht jedoch nur einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Denn auch mit einem Bericht erst nach Beendigung des Förderprogramms kann nicht sichergestellt werden, dass die Finanzhilfen ihre beabsichtigte Wirkung überhaupt entfalten.

Der Bund sollte deshalb bei künftigen Finanzhilfen über die Länderberichte oder andere geeignete Instrumente sicherstellen, dass er neben Informationen über die Durchführung der Programme insbesondere auch Informationen über erzielte Verbesserungen erlangt, die ihm eigenständige am jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrollen ermöglichen. Dadurch könnte das Parlament ausreichend unterrichtet werden.

2.5 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an dem Berichtswesen zurückgewiesen. Es hat mitgeteilt, dass sich die bisherigen parlamentarischen Anfragen zu den Finanzhilfen des KInvFG vor allem auf die Durchführung der Maßnahmen bezogen haben. Diese Anfragen habe das BMF auf Basis des bestehenden Berichtswesens beantworten können. Fragen zum Erfolg der Förderprogramme hinsichtlich der mit den Finanzhilfen verbundenen Ziele seien bislang nicht an das BMF gerichtet worden.

Nach Auffassung des BMF sei eine abschließende Erfolgskontrolle auf Basis des für das Infrastrukturprogramm geschaffenen und für das Schulsanierungsprogramm erweiterten Berichtswesens durchaus möglich. Allerdings seien der Messbarkeit der Zielgrößen und des Zusammenhangs zwischen Finanzhilfe und Zielgröße Grenzen gesetzt.

Die Konzeption des Schulsanierungsprogramms fuße auf Erkenntnissen, die das BMF aus der begleitenden Kontrolle des Infrastrukturprogramms gewonnen habe. Dazu zähle eine stärkere Mittelkonzentration, die Konzentration auf die Schulsanierung als einzigen Förderbereich und die Etablierung eines Mindestinvestitionsvolumens.

2.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht in den vom BMF beim Schulsanierungsprogramm umgesetzten Maßnahmen wie die Konzentration der Mittel und des Förderbereichs einen Schritt in die richtige Richtung, um die Bundesmittel zielgerichtet einzusetzen. Gleichwohl lässt sich aus diesen Maßnahmen ebenso

wie aus den Informationen aus dem Berichtswesen gerade noch kein Schluss über den Erfolg der Förderprogramme ziehen. Das bedeutet, dass das Berichtswesen weiterhin keine Antworten dazu liefert, ob und inwieweit sich die Investitionstätigkeit der finanzschwachen Kommunen gegenüber den nicht finanzschwachen verbessert hat, und welchen Anteil die Finanzhilfen daran haben.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMF beabsichtigt, den Erfolg der beiden Förderprogramme zu kontrollieren und wird diesen Aspekt in seine begleitende Prüfung einbeziehen.

Der Einwand des BMF, dass das Berichtswesen den bisherigen parlamentarischen Anfragen genügt habe und es bislang keine parlamentarischen Anfragen zum Erfolg der Förderprogramme gegeben habe, macht eine eigenständige, am Förderziel orientierte und vom Verfassungsgeber vorgegebene Erfolgskontrolle aber nicht obsolet. Denn zum einen ist nicht auszuschließen, dass es künftig noch spezifische auf den Erfolg ausgerichtete parlamentarische Anfragen geben wird. Zum anderen kann eine Rückfragepraxis nicht eine rechtliche Verpflichtung ändern. Darüber hinaus sollen Erfolgskontrollen auch wesentliche Hinweise für die zielgerichtete Ausgestaltung möglicher künftiger Finanzhilfen liefern.

3 Kriterium der Zusätzlichkeit

3.1 Voraussetzungen für den Erfolg von Finanzhilfen

Finanzhilfen als Ausnahme

Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz, sogenannter Konnexitätsgrundsatz).

Finanzhilfen des Bundes durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz und damit ein tragendes Prinzip der föderativen Finanzverfassung. Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 sollte durch verschärfte Voraussetzungen sichergestellt werden, dass der Bund Finanzhilfen nur vorübergehend und in begrenztem Umfang gewährt. So regelt Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 und 6 Grundgesetz zur Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen, dass Finanzhilfen nur noch zeitlich begrenzt gewährt werden dürfen und

eine degressive Ausgestaltung der Jahresbeträge vorzusehen ist.²⁴ Dadurch sollte das Instrument der Finanzhilfen des Bundes auf seine eigentliche Zielrichtung zurückgeführt werden²⁵, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.

Mit der Einführung von Artikel 104c Grundgesetz ist der Einstieg in eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur eröffnet worden. Damit ist ein zusätzlicher Verflechtungstatbestand in einem Bereich entstanden, der zu den Kernkompetenzen von Ländern und Gemeinden gehört. Darüber hinaus soll der Geltungsbereich von Artikel 104c Grundgesetz durch Streichen des Erfordernisses „finanzschwach“ aktuell nochmals erweitert werden.²⁶

Finanzhilfen laufen dem Subsidiaritätsprinzip zuwider, verhindern eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und führen zu Intransparenz sowie zu nicht mehr klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten im föderativen Bundesstaat. Daneben verursachen sie zusätzlichen Verwaltungsaufwand und führen zu unwirtschaftlichem Verhalten, weil mehrere Gebietskörperschaften mit jeweils teilweise divergierenden Eigeninteressen in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

Der Bundesrechnungshof hat sich dementsprechend bereits mehrfach für eine Entflechtung und Rückführung von Finanzhilfen ausgesprochen. Auch vor dem Hintergrund der aktuell angestrebten – erneuten – Erweiterung der Finanzhilfekompetenz des Bundes im Kernbereich der Länderaufgaben hält es der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) und mit ihm der Bundesrechnungshof für unabweisbar, verfassungsrechtlich festzuschreiben, dass die Bundesmittel „zusätzlich“ einzusetzen sind.²⁷

Ohne Zusätzlichkeit keine Wirkung

Die Finanzhilfen des Bundes können nur dann, wie von der Verfassung gefordert, gesamtstaatliche Wirkung erzielen, wenn die Länder und Kommunen ihre eigenfinanzierten Investitionen nicht reduzieren, sondern zumindest konstant

²⁴ BT-Drs. 16/813 Seite 19.

²⁵ BT-Drs. 16/813, Seite 19.

²⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 4. Mai 2018, BR-Drs. 165/18.

²⁷ Stellungnahme des BWV vom 12. April 2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e).

halten oder – besser noch – steigern. Durch das Kriterium der Zusätzlichkeit soll vermieden werden, dass die Finanzhilfen, die der Bund zur Verfügung stellt, die eigenen Investitionen der Länder und Kommunen lediglich ersetzen. Vielmehr müssen die Bundesmittel eine Ergänzung darstellen, um die mit den jeweiligen Finanzhilfen angestrebten Ziele überhaupt erreichen zu können und der Gefahr einer reinen Mittelsubstitution zu begegnen.

Weder im Grundgesetz noch im KInvFG ist bislang festgeschrieben, dass die Bundesmittel „zusätzlich“ einzusetzen sind, obgleich dieser Grundgedanke bereits in der Systematik der Finanzhilfen des Bundes angelegt ist.

Zwar enthält die Präambel des Schulsanierungsprogramms einen entsprechenden Hinweis. Auch versucht der Bund durch den für das Schulsanierungsprogramm neu eingeführten Abschlussbericht der Länder²⁸ nach Beendigung des Förderprogramms eine Einschätzung zu erhalten, ob und in welchem Umfang die Länder zeitgleich Investitionen in die Schulinfrastruktur getätigt haben. Allerdings ist dieses wesentliche Kriterium der Zusätzlichkeit nicht operationalisiert.

Die Zusätzlichkeit der Finanzhilfen ist eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung für Finanzhilfen des Bundes. Denn das System der Finanzhilfen baut auf dem Grundgedanken auf, dass durch sie eine gesamtstaatliche Wirkung erzielt werden soll. Diese kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Bundesmittel eigene Investitionen der Länder ergänzen und nicht ganz oder teilweise ersetzen. Sonst könnte ein Investitionsstau im Verantwortungsbereich der Länder nicht abgebaut werden.

Auch das BMF selbst erkennt diesen Grundgedanken an. So hat es bislang im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Änderung von Artikel 104c Grundgesetz dem Erfordernis der Zusätzlichkeit nicht widersprochen, sondern sich lediglich – ohne nähere Begründung – gegen eine Verortung der Zusätzlichkeit im Grundgesetz ausgesprochen.²⁹

Da die Zusätzlichkeit dem System der Finanzhilfen bereits immanent ist, hält es der Bundesrechnungshof wie der BWV für dringend erforderlich, das Kriteri-

²⁸ § 7 Nummer 3 BLV II.

²⁹ Ministervorlage des BMF zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 25. April 2018, Gz. V A 1 – FV 1020/18/10003.

um der Zusätzlichkeit für künftige Finanzhilfen aufgrund seiner besonderen Bedeutung verfassungsrechtlich zu verankern.

3.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF teilt die Auffassung, wonach der Systematik aller Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz immanent ist, dass die Finanzhilfen des Bundes die eigenen Investitionen der Länder ergänzen sollten. Eine Verankerung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Grundgesetz befürwortet das BMF indes nicht.

Nach Auffassung des BMF hat die Zusätzlichkeit für die Wirksamkeit der Finanzhilfen bei den Förderzielen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 3 Grundgesetz eine besondere Bedeutung. Das BMF hat mitgeteilt, dass Bund und Länder sich in der Grundvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Jahr 1986³⁰ bereits darüber verständigt hätten, dass Finanzhilfen für diese beiden Förderziele zusätzlich zu den Länderinvestitionen erfolgen sollen. In allen anderen Fällen kann es aus Sicht des BMF auch gerechtfertigt sein, Finanzhilfen bei rückläufigen Länderinvestitionen zu gewähren. Damit verbinde es die Hoffnung auf eine Katalysatorfunktion für eigene Investitionsanstrengungen der Länder.

Die Präambel der BLV II verdeutliche, dass die Zusätzlichkeit ein von den Ländern akzeptierter politischer Anspruch der Bundesregierung sei. Eine rückförderungsrelevante gesetzliche Vorgabe sei indes nicht verankert, da die Zusätzlichkeit schwer zu operationalisieren sei und zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führe. Zudem wolle der Bund auch bei fehlenden Investitionen der Länder die Möglichkeit haben, mit dem Schulsanierungsprogramm einen politischen Schwerpunkt zu bilden.

3.3 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das ökonomisch und verfassungsrechtlich gebotene Kriterium der Zusätzlichkeit für den Erfolg aller Finanzhilfen erforderlich. Denn nur durch die Zusätzlichkeit kann sichergestellt werden, dass die Länder trotz der Finanzhilfen des Bundes ihre weiterhin not-

³⁰ Artikel 3 Absatz 1 Satz 2 der Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes vom 19. September 1986, Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft 1986, S. 238.

wendigen eigenen Anstrengungen zur Unterstützung kommunaler Investitionen aufrechterhalten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass vom Bund beabsichtigte Investitionsoffensiven ihre Wirkung nicht oder nur zum Teil entfalten. Der Bund sollte nicht nur auf mögliche Katalysatoreffekte hoffen, sondern im System der Finanzhilfen sicherstellen, dass die Bundesmittel die eigenen Investitionen der Länder ergänzen, nicht ersetzen.

Der Einwand des BMF, die Zusätzlichkeit sei schwer zu operationalisieren, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Denn Bund und Länder haben sich bereits in der Grundvereinbarung aus dem Jahr 1986 zu der Zusätzlichkeit bekannt. Auch ein höherer Verwaltungsaufwand kann nicht das Risiko rechtfertigen, dass die Ziele der Finanzhilfen überhaupt nicht erreicht werden können.

Die Zusätzlichkeit ist Grundvoraussetzung für das Erreichen gesamtstaatlicher Wirkungen bei Finanzhilfen. Da der Bund durch die Erweiterung der Finanzhilfekompetenzen verantwortlich dafür ist, dass mit diesen zusätzlichen Mitteln die beabsichtigten Zwecke auch erreicht werden, sollte die Zusätzlichkeit für alle Finanzhilfen grundgesetzlich verankert werden. Denn sie ist als Leitprinzip auch vom BMF unbestritten, so dass nicht nachvollziehbar ist, warum sie nur – untergesetzlich – auf der niedrigeren Regulationsstufe einer Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben werden soll.

In Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz sind die wesentlichen Vorgaben für die Ausgestaltung von Finanzhilfen des Bundes festgeschrieben. Seiner besonderen Bedeutung für den Erfolg von Finanzhilfen folgend sollte die Zusätzlichkeit ebenso dort verankert sein.

4 Fazit und Empfehlungen

Berichtswesen zur Erfolgskontrolle nicht ausreichend

Der Bund hat für die Finanzhilfen nach dem KInvFG keine Berichtspflichten der Länder vorgesehen, die ihm eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle ermöglichen. Es bleibt damit unklar, ob der Bund seine mit den Finanzhilfen beabsichtigten Ziele erreicht bzw. die Finanzhilfen ihre Wirkungen auch entfaltet haben. Dass die Mittel der Förderprogramme zum Ende der Programmlaufzeit vollständig abgerufen wurden, ist kein belastbares Indiz dafür, dass die beabsichtigten Investitionsoffensiven bei finanzschwachen Kommunen gegriffen haben. Dies gilt auch dann, wenn wie von der Bundesregierung vorgeschlagen³¹, der Verfassungsgeber das Erfordernis „finanzschwach“ in Artikel 104c Grundgesetz streichen sollte.

Das BMF sieht das Berichtswesen als ausreichend an und will auf dieser Grundlage den Erfolg der beiden Förderprogramme des KInvFG kontrollieren. Der Bundesrechnungshof wird dies bei seiner begleitenden Prüfung berücksichtigen.

Das vom Verfassungsgeber gesehene Erfordernis von eigenständigen am Förderziel orientierten Erfolgskontrollen besteht unabhängig davon, dass es bislang noch keine parlamentarischen Anfragen zum Erfolg der Finanzhilfen nach dem KInvFG gegeben hat. Auch muss hierfür eine belastbare Bewertung der erreichten Ziele überhaupt möglich gemacht werden. Das BMF stellt bei künftigen Finanzhilfen die Notwendigkeit von abschließenden Erfolgskontrollen nicht in Frage. Ob programmbegleitende Erfolgskontrollen geboten sind, sollte aus seiner Sicht von Programmlaufzeit und -volumen abhängig gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof hält bei mehrjährigen Förderprogrammen und Fördervolumen in Milliardenhöhe auch programmbegleitende Erfolgskontrollen grundsätzlich für erforderlich.

³¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 4. Mai 2018, BR-Drs. 165/18.

Bundesmittel nur zusätzlich

Die eigentliche Zielrichtung von Finanzhilfen besteht darin, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter, gesamtstaatlich bedeutsamer Problemlagen im Verantwortungsbereich der Länder einzusetzen. Dabei ist das Kriterium der Zusätzlichkeit der Bundesmittel eine – bislang nur ungeschriebene – verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung für Finanzhilfen des Bundes. Um überhaupt Wirkung erzielen zu können, müssen die Bundesmittel die Investitionen der Länder und Kommunen ergänzen, nicht ersetzen. Nur dann können Finanzhilfen dazu beitragen, konkrete Problemlagen zu beseitigen.

Das BMF hält eine verfassungsrechtliche Verankerung der Zusätzlichkeit nicht für erforderlich. Es sei in Einzelfällen gerechtfertigt, Finanzhilfen auch bei rückläufigen Länderinvestitionen zu gewähren. Damit verbindet das BMF die Hoffnung auf eine Katalysatorfunktion für eigene Investitionsanstrengungen der Länder. Auf derartige Hoffnungen zu bauen, genügt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes allerdings nicht, um das verfassungsrechtliche Grundprinzip der Finanzhilfen als temporär angelegtes Sonder-Finanzierungsinstrument zu durchbrechen. Der Bund ist durch die Erweiterung der Finanzhilfekompetenzen verantwortlich dafür, dass mit diesen zusätzlichen Mitteln die beabsichtigten Zwecke auch erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für das Erreichen gesamtstaatlicher Wirkungen aller Finanzhilfen grundgesetzlich zu verankern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher,

- dass der Bund bei künftigen Finanzhilfen über die Länderberichte oder andere geeignete Instrumente sicherstellt, dass er neben Informationen über die Durchführung der Programme insbesondere auch Informationen über erzielte Verbesserungen erlangt, die ihm eigenständige Erfolgskontrollen ermöglichen sowie
- bei den Vorgaben zu Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz zu verankern, dass die Bundesmittel die eigenen Investitionen der Länder nicht ersetzen dürfen. Hierzu hat der BWV in seiner Stellungnahme vom 12. April 2018 zum Gesetzesentwurf zur Änderung von Artikel 104c, 104d, 125c und 143e Grundgesetz bereits Vorschläge gemacht.

Im Übrigen behält sich der Bundesrechnungshof vor, im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Grundgesetzes erneut eine Stellungnahme abzugeben.

Dr. Mähring

Inkmann