



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohle-
regionen

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).

Gz.: III 1/III 2/V 2/V 5 - 02 10 13 08

Bonn, den 2. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	5
2	Investitionsgesetz Kohleregionen	5
2.1	Vorbemerkung	5
2.2	Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren	6
2.2.1	Grundsätze für die Gewährung von Finanzhilfen	6
2.2.2	Fördergebiete	6
2.2.3	Förderbereiche und Kriterien	8
2.2.4	Förderperioden	11
2.2.5	Förderquote	12
2.2.6	Rückforderung	14
2.3	Strukturhilfen für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt	15
2.4	Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung	16
2.5	Zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege zur Förderung der Gebiete	19

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen eingebracht. In dem vom Bundeskabinett am 28. August 2019 beschlossenen Gesetzentwurf blieben die Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in wesentlichen Punkten unberücksichtigt. Der Bundesrechnungshof berichtet daher an das Parlament über die Schwächen und Risiken des Gesetzentwurfs. Insbesondere sind dies:

- 0.1 Mit Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz kann der Bund nur Gebiete mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft fördern. Der Bund sollte sich auch für Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 1 Nummer 3 Grundgesetz an einem entsprechenden Ausgleichsbedarf orientieren. Bevor Finanzhilfen dauerhaft eingesetzt werden, wäre eine Neuverteilung der Umsatzsteuer zu erwägen. Der Bund sollte nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Er sollte dazu Förderbereiche und Kriterien möglichst präzise beschreiben, damit die Förderziele des Bundes erreicht werden. Außerdem sollte seine Förderquote geringer als 90 % sein, um Mitnahmeeffekte zu verringern (Nummer 2.2).

Ziel einer Förderung nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz ist eine Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Maßnahmen, die dazu beitragen, die durch die Entscheidung zum Kohleausstieg voraussichtlich entfallende Beschäftigung zu kompensieren, sind möglicherweise nur geeignet, den Status quo zu erhalten. Dies könnte eine Mischverwaltung nach Artikel 91a Grundgesetz ausschließen (Nummer 2.3).

- 0.2 Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist die Verwendung von Fördermitteln für Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung oft schwer nachvollziehbar. Die Bundesregierung hat zugesagt, sich für ein angemessenes Berichtswesen einzusetzen. Der Bundesrechnungshof bewertet dies als wesentlich, um Kontrollrechte des Bundes über die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu sichern.

Für die Förderungen sollte ein Eigenanteil der Länder festgeschrieben werden, um das Risiko von Mitnahmeeffekten sowie unwirtschaftlichen oder zweckwidrigen Mittelverwendungen zu minimieren. Die Bundesregierung will für § 5 des Gesetzentwurfs eine Klarstellung vorschlagen, mit der Finanzhilfen nach dem Strukturstärkungsgesetz nicht mit Anteilsfinanzierungen nach Artikel 91b Grundgesetz kombinierbar sein sollen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes garantiert aber nur eine vorgeschriebene Eigenbeteiligung der Länder, dass Fördermaßnahmen im Länderinteresse liegen und die Länder im Förderverlauf ihre Kontroll- und Einflussrechte nutzen (Nummer 2.4).

- 0.3 Die Bundesregierung will zusätzlich in die Bundesfernstraßen und Bundes-schienenwege investieren, ohne den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß Artikel 114 Grundgesetz zu beachten. Angesichts anderer umfangreicher Investitionsprogramme der DB AG ist es fraglich, inwieweit die zusätzlichen Projekte überhaupt umgesetzt werden können. Zudem sollen S-Bahn-Projekte vollständig aus Bundesmitteln finanziert werden, obwohl der Schienenpersonennahverkehr zu den Kernaufgaben der Länder gehört. Der Bund sollte bei S-Bahn-Projekten einen angemessenen Finanzierungsbeitrag der Länder vorsehen (Nummer 2.5).

1 Ausgangslage

Mit dem Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen (Gesetzentwurf) soll ein verbindlicher Rechtsrahmen geschaffen werden für die strukturelle Unterstützung der vom beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffenen Regionen, insbesondere durch die Gewährung finanzieller Hilfen für Investitionen und weitere Maßnahmen bis zum Jahr 2038. Die im Gesetzentwurf genannten Maßnahmen der Kapitel 1, 3 und 4 umfassen ein Volumen von bis zu 40 Mrd. Euro. Hinzu kommen bis zu 1,09 Mrd. Euro nach Kapitel 2.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) am 27. August 2019 zum Referentenentwurf des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen Stellung genommen.

Mit diesem Bericht greift der Bundesrechnungshof die Einschätzung des BWV zum Entwurf des Gesetzes auf. Er berichtet an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages wegen der Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Finanzen des Bundes.

2 Investitionsgesetz Kohleregionen

2.1 Vorbemerkung

Das Investitionsgesetz Kohleregionen ist in Artikel 1 des vorgesehenen Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen enthalten. Dieser Artikel ist in fünf Kapitel aufgeteilt:

- Kapitel 1 regelt Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren.
- Kapitel 2 sieht Strukturhilfen für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt vor.
- Kapitel 3 regelt weitere Maßnahmen des Bundes.
- Kapitel 4 regelt zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege zur Förderung der Gebiete nach § 2.
- Kapitel 5 enthält gemeinsame Vorschriften und Grundsätze.

2.2 Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren

2.2.1 Grundsätze für die Gewährung von Finanzhilfen

Nach den in Kapitel 1 des Gesetzentwurfs (§§ 1 bis 10) vorgesehenen Regelungen sollen den vom Braunkohleausstieg betroffenen Ländern¹ in drei Förderperioden bis zu 14 Mrd. Euro als Finanzhilfen (Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 Grundgesetz) gewährt werden. Finanzhilfen des Bundes stellen Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip des Artikels 104a Grundgesetz dar. Nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kann der Bund, soweit seine Gesetzgebungsbefugnisse reichen, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zum **Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nummer 2)** oder zur **Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nummer 3)** erforderlich sind. Finanzhilfen haben einen Ausnahmecharakter und kommen nur subsidiär, also bei entsprechender Erforderlichkeit zum Einsatz. Dazu führt die Begründung des Gesetzentwurfes aus, „dass die regionale Entwicklung entsprechend der Zuständigkeitsverteilung im föderalen Staat primär eine Länderaufgabe ist“.² Die Tatbestandsmerkmale des Artikels 104b Absatz 1 Nummer 2 und 3 Grundgesetz – Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet bzw. Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wegen der zwingenden Eigenstaatlichkeit der Länder restriktiv zu interpretieren.³

2.2.2 Fördergebiete

(1) Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz ermöglicht es, Gebieten Finanzhilfen zukommen zu lassen, deren Wirtschaftskraft unter der durchschnittlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet liegt.⁴ Ziel ist eine Verringerung von Unterschieden in der Wirtschaftskraft regionaler Räume.⁵

¹ Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

² Siehe Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 40.

³ Siehe dazu Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetzkommentar, 14. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 11 und Hellermann in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 7 f.

⁴ Siehe dazu Schwarz in Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Lfg. 85 November 2018, Artikel 104b Rn. 35 und Hellermann in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 36.

⁵ Siehe dazu Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetzkommentar, 14. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 25.

Nach **§ 2 Nummer 2 des Gesetzentwurfs** soll auch das Rheinische Revier zu den Fördergebieten zählen und 37 % der bis zu 14 Mrd. Euro erhalten (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 i. V. m. § 1 Absatz 1 des Gesetzentwurfs). Das wären bis zu 5,2 Mrd. Euro. Der Rhein-Kreis Neuss, der Kreis Düren, der Rhein-Erft-Kreis und der Kreis Euskirchen sind aber – anders als die Landkreise im Lausitzer und Mitteldeutschen Revier – keine Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können sie deshalb nicht ohne Weiteres als Gebiete mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft angesehen werden.⁶ Eine Förderung nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz könnte deshalb ausgeschlossen sein. Für diese Gebiete im Rheinischen Revier käme als Ermächtigung zur Gewährung von Finanzhilfen noch die „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Grundgesetz in Betracht. Gemäß ihrem Wortlaut stellt Nummer 3 nicht auf eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft ab. Das wirtschaftliche Wachstum könnte damit auch dann gefördert werden, wenn kein Ausgleichsbedarf besteht. Allerdings beruht die beabsichtigte Strukturstärkung der Kohleregionen insgesamt auf einem festgestellten Ausgleichsbedarf für den Wegfall der Wertschöpfung und dem Verlust von Arbeitsplätzen im Zuge des Ausstiegs aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wäre dies bei einer Förderung nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Grundgesetz zu beachten. Grenzen setzt neben der Pflicht zur Befristung nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz auch die ggf. bestehende Pflicht zur sachgerechten Neuverteilung der Umsatzsteuer (Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz). Bevor Finanzhilfen dauerhaft eingesetzt werden, muss der Bund dafür sorgen, dass die Länder „über hinreichende Anteile am Steueraufkommen verfügen“ und so nicht von Zahlungen des Bundes abhängig sind.⁷

(2) Die Bundesregierung sieht als mögliche Ermächtigungsgrundlage für die Förderung der Landkreise Rhein-Kreis Neuss, Kreis Düren, Rhein-Erft-Kreis und Kreis Euskirchen nur die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Grundgesetz an.

⁶ Siehe zum BIP je Einwohner auch <https://www.statistikportal.de/de/wirtschaftsleistung#ubersichtstabellen>; abgerufen am 20. November 2019.

⁷ Siehe BVerfGE 39, Seite 96, 108.

(3) Bei einer Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Grundgesetz ist zu beachten, dass sich keine Abhängigkeit der Länder von den Zahlungen des Bundes ergibt. Außerdem sollte sich die Bundesregierung vergewissern, dass die vom Bund in den genannten Landkreisen finanzierten Maßnahmen tatsächlich ein wirtschaftliches Wachstum bewirken und nicht lediglich den Wegfall der Wertschöpfung und den Verlust von Arbeitsplätzen im Zuge des Ausstiegs aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle ausgleichen sollen. Sollte sich abzeichnen, dass Finanzhilfen über das Jahr 2038 hinaus erforderlich sind, deutet das auf einen dauerhaften Einsatz von Finanzhilfen hin. Dann sollte die Bundesregierung vorrangig die sachgerechte Neuverteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz erwägen.

2.2.3 Förderbereiche und Kriterien

(1) Durch Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz hat der Bund seit dem Jahr 2017 nicht mehr nur die Möglichkeit, die Arten der zu fördernden Investitionen zu regeln. Vielmehr kann das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung aufgrund der Ergänzungen des Absatzes 2 nun auch Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Damit können aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch Detailregelungen der Investitionsprogramme („Ausgestaltung“) durch den Bund mitbestimmt werden.⁸ Diese Rechte sollte der Bund umfassend wahrnehmen. Nur so kann er seine Einflussmöglichkeiten bei der Vergabe von Finanzhilfen sichern. In **§ 4 Absatz 1 des Gesetzentwurfs** werden für die Finanzhilfen in einer nicht abschließenden Aufzählung („insbesondere“) zulässige Förderbereiche benannt. Die Benennung der Förderbereiche ist weit gefasst: „wirtschaftsnahe Infrastruktur“, „Verkehr“, „öffentliche Fürsorge zur Verbesserung wirtschaftsbezogener Standortbedingungen“, „Städtebau, Stadt- und Regionalentwicklung“, „Digitalisierung“, „Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur“, „touristische Infrastruktur“, „Forschungs- und Wissenschaftsinfrastruktur“, „Klima- und Umweltschutz“ sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“.

⁸ Siehe dazu Heun/Thiele in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 3, 3. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 31 und Schwarz in: Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Lfg. 85 November 2018, Artikel 104b Rn. 46.

In **§ 4 Absatz 2 des Gesetzentwurfs** sind – ebenfalls beispielhaft – Kriterien für die Auswahl der Investitionen genannt: „Schaffung und Erhalt von Arbeits- und Ausbildungsplätzen“, „Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts“ sowie „Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen“. Die Begründung zum Gesetzentwurf sieht diese Merkmale als „valide Auswahlkriterien“ an.⁹

Der Bundesgesetzgeber bleibt weit hinter den Konkretisierungsmöglichkeiten aus Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz n. F. zurück, wenn die Kriterien in dem Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen derart unbestimmt beschrieben und nur beispielhaft genannt werden. Im Ergebnis wäre kaum ein Einzelprojekt denkbar, das bei Anwendung der Vorgaben für die Förderbereiche und die Förderkriterien ausgeschlossen wäre. Zudem ist die Aufzählung im Gesetzentwurf nicht abschließend. Dies wirkt sich unmittelbar aus, weil nach **§ 7 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs** – finanzverfassungsrechtlich zutreffend – die Auswahl der Investitionsvorhaben den Ländern obliegen soll. Wenn der Rahmen für die Förderung im Gesetzentwurf zu weit gefasst ist, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass die Fördermittel nicht den Gesetzeszielen entsprechend eingesetzt werden. Daher sollte die Aufzählung der Förderbereiche abschließend sein. Für andere Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft hat der Gesetzgeber dies vorgesehen, wie beispielsweise in § 3 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)¹⁰. Ob der Bund über die nach § 10 des Gesetzentwurfs noch zu schließende Verwaltungsvereinbarung seinen Einfluss auf die Investitionsobjekte stärken kann, ist fraglich. Dieses Mindestmaß an Einfluss wird auch weder durch die Leitbilder noch durch das Bund-Länder-Koordinierungsgremium gem. § 24 des Gesetzentwurfs gewährleistet. Die Leitbilder sollen nach der Begründung zu § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs den Förderrahmen für die Finanzhilfen des Bundes prägen und dadurch Verbindlichkeit für alle Partner (Bund, Länder und Kommunen) über den gesamten Förderzeitraum schaffen.¹¹ Die Leitbilder sind aber zu wenig konkret beschrieben, um diese Verbindlichkeit leisten zu

⁹ Siehe Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 41.

¹⁰ Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

¹¹ Siehe Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 40.

können. Außerdem können sie weiterentwickelt und „entwicklungsoffen“ angepasst werden.¹² Das Bund-Länder-Koordinierungsgremium soll insbesondere die Umsetzung der Maßnahmen nach § 4 des Gesetzentwurfs entsprechend festgelegter Leitbilder, Förderziele und Förderbereiche prüfen (§ 24 Absatz 1 des Gesetzentwurfs). Es kann dann berichten und bei Bedarf entsprechende Anpassungen empfehlen. Ob nachträglich eine Konkretisierung der im Gesetz festgelegten Förderbereiche und Kriterien gelingen kann, erscheint allerdings mehr als fraglich.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist es geboten, dass der Bund im Gesetz eine stärkere Eingrenzung der Investitionsobjekte vornimmt, die durch die Länder zu verfolgen sind. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, durch eine abschließende Aufzählung und konkretere Beschreibungen der Förderbereiche und Kriterien die Auswahl der Länder zu lenken.

(2) Die Bundesregierung stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass der § 4 des Gesetzentwurfs in den Absätzen 1 und 2 bislang relativ weit gefasst ist. Sie plant daher, im Wege einer Formulierungshilfe Konkretisierungen zu § 4 im parlamentarischen Verfahren vorzuschlagen. Weitere Konkretisierungen plane sie, im noch abzuschließenden Bund-Länder-Vertrag vorzunehmen. Zusammen mit dem Bund-Länder-Koordinierungsgremium stelle der Bund in der Zusammenarbeit mit den Ländern so sicher, dass die Fördermittel entsprechend den Gesetzeszielen eingesetzt werden. So solle die Durchführung und Umsetzung der Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen durch das Koordinierungsgremium begleitet werden. Das Gremium solle den Bund und die „Braunkohleländer“ bei der Durchführung und Umsetzung der Projekte des Strukturstärkungsgesetzes beraten und unterstützen.

(3) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass auch die Bundesregierung die Beschreibung der Förderbereiche und Kriterien für weit gefasst hält und befürwortet die angestrebte Konkretisierung im Gesetz. Er hält seine Bedenken aufrecht, die Präzisierung in den noch zu schließenden Bund-Länder-Vertrag zu verschieben. Der Bundesrechnungshof sieht ein erhebliches Risiko, dass die erforderlichen Konkretisierungen ganz unterbleiben, sofern es nicht gelingt, diese in den Verhandlungen für den Bund-Länder-Vertrag zu

¹² Siehe § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs und die Begründung in der Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 40.

vereinbaren. Auch das Bund-Länder-Koordinierungsgremium kann nur dann bei der Umsetzung der Maßnahmen nach § 4 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen wirksam unterstützen, wenn die Förderbereiche und Kriterien im Sinne des Bundes hinreichend eingegrenzt sind. Bewertungsmaßstab des Bundes für die Wirksamkeit der Förderung sollen neben den Leitbildern und Förderzielen gerade die gesetzlich festgelegten Förderbereiche sein.

2.2.4 Förderperioden

(1) Nach **§ 6 Absatz 1 des Gesetzentwurfes** ist eine Zahlung der Finanzhilfen in drei Förderperioden (2020 bis 2026, 2027 bis 2032 und 2033 bis 2038) vorgesehen. § 6 Absatz 5 sieht vor, dass die Finanzhilfen der Förderperioden 2 und 3 nur gewährt werden, wenn es zu Stilllegungen von Braunkohleanlagen im vorgesehenen Umfang gekommen ist oder diese wenigstens vereinbart wurden. Den Erfolg der unterschiedlichen Fördermaßnahmen zur Gestaltung des Strukturwandels in den Regionen will das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) auf wissenschaftlicher Grundlage alle drei Jahre evaluieren.¹³

Die Zahlung der Finanzhilfen vom Fortgang der Stilllegungen abhängig zu machen, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich sinnvoll und geboten. Da eine begleitende Evaluierung der Fördermaßnahmen geplant ist, könnte die Auszahlung der Finanzhilfen in der zweiten und dritten Förderperiode zusätzlich mit einem Nachweis der Wirkung der bereits ausgereichten Finanzhilfen verknüpft werden. Das Ergebnis der Evaluation hätte somit Einfluss auf die Auszahlung der nächsten Tranche. Dies setzt aber voraus, dass der Evaluation vorab vollständig operationalisierte und damit überprüfbare Ziele zugrunde gelegt werden können. Der Bundesrechnungshof weist außerdem darauf hin, dass bei der Evaluation die Anforderungen des § 7 BHO an die haushaltsrechtlich gebotenen Erfolgskontrollen zu beachten sind. Auch ein unvollständiger Mittelabruf durch die Länder sollte Einfluss auf die Freigabe der nächsten Förderperiode haben.

(2) Nach Auffassung der Bundesregierung sollte ein unvollständiger Mittelabruf durch die Länder in den Förderperioden nach § 6 Absatz 1 des Gesetzentwurfs keinen Einfluss auf die Freigabe der nächsten Förderperiode für das

¹³ Siehe Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 39.

jeweilige Land haben. Länder, die einmal bei Abruf der Fördermittel in Verzug geraten seien, würden so ungerechtfertigt benachteiligt. Die Bundesregierung hält es für geboten, die Fördermaßnahmen so zu evaluieren, dass im Ergebnis eine Kopplung der Auszahlung der Finanzhilfen in den Förderperioden des Strukturstärkungsgesetzes möglich ist. Die entsprechende Gesetzesgrundlage zur Umsetzung des Kohleausstiegs befinde sich derzeit mit dem Kohleausstiegsgesetz in einem frühen Stadium der Abstimmung.

(3) Der Bundesrechnungshof zielte mit seiner Empfehlung vorrangig darauf ab, für die Auszahlung der nächsten Tranche den nachgewiesenen Erfolg der bis dahin beanspruchten Förderung einzubeziehen. Die ohnehin geplante Evaluation, ebenso wie die haushaltsrechtlich erforderliche Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle, sollte derartige Zusammenhänge miterfassen und die Wirkung der Finanzhilfen in den Kohleregionen überprüfen. Daher sollte die Auszahlung der Finanzhilfen in der zweiten und dritten Förderperiode zusätzlich mit einem Nachweis der Wirkung der bereits ausgereichten Finanzhilfen verknüpft werden.

2.2.5 Förderquote

(1) Nach **§ 7 Absatz 1 des Gesetzentwurfs** soll der Bund bis zu 90 % des Gesamtvolumens der Förderung tragen. Eine vollständige Finanzierung durch den Bund ist bei Finanzhilfen nicht möglich, der Bund kann sich nur unterstützend bei Investitionen der Länder beteiligen.¹⁴ Wie hoch der Bundesanteil genau sein darf, legt das Grundgesetz bei Finanzhilfen nicht fest. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist es bereits bei einem Kofinanzierungsanteil der vier betroffenen Länder von jeweils zehn Prozent fraglich, ob noch von „Investitionen der Länder und der Gemeinden“ gesprochen werden kann. Lediglich formal wären es dann noch deren Investitionen. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seiner Städtebauförderungsentscheidung im Jahr 1975 ein Drittel Bundesanteil an den förderungsfähigen Kosten für noch verfassungs-

¹⁴ Siehe dazu Kube in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2013, Artikel 104b Rn. 16; Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetzkommentar, 14. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 12; Schwarz in: Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Lfg. 85 November 2018, Artikel 104b Rn. 21; Hellermann in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Auflage 2018, Artikel 104b Rn. 24.

rechtlich zulässig.¹⁵ Ist der Anteil des Bundes nahe an der Vollfinanzierung, so wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes der Ausnahmecharakter der Unterstützung durch Finanzhilfen unterlaufen.¹⁶ Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Artikel 91a Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. Bei einem hohen Finanzierungsanteil des Bundes wären beträchtliche Mitnahmeeffekte zu befürchten. Je höher der Eigenanteil der Länder ist, desto höher sollte der Anreiz zur Erreichung der Förderziele sein. Aufgrund eines zu geringen Länderanteils könnte der Fehlanreiz entstehen, dass Länder sich gerade nicht auf – aus Sicht des Bundes – dauerhaft wirkende und bedeutende strukturwirksame Vorhaben konzentrieren. Dies würde den Zielen der Finanzhilfen zuwiderlaufen.

Die Verbindung von sehr weit gefassten Investitionsbereichen (siehe Nummer 2.1.2) und der bis zu 90 % betragenden Förderquote durch den Bund könnte zu einer Nachteils Kombination führen: Obwohl der Bund fast den gesamten finanziellen Aufwand trägt, hat er aufgrund der weiten und nur beispielhaft genannten Förderbereiche und Kriterien kaum Einfluss auf die sinnvolle Verwendung seiner Gelder. Mit dem derzeitigen Gesetzentwurf begibt sich der Bund nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes der Möglichkeit, hinreichend Einfluss zu nehmen. Der Bund sollte daher stärker als bisher vorgesehen Einfluss darauf nehmen, dass seine Finanzhilfen zu gesamtwirtschaftlich wirksamen Struktureffekten führen. Dazu könnte auch ein Finanzierungsanteil des Bundes von maximal 75 % beitragen.

(2) Da die Länder für die Auswahl der Projekte zur Strukturförderung unabhängig von ihren Kofinanzierungsanteilen zuständig seien, sieht die Bundesregierung keine Verzahnung der Vorgaben zur Förderquote mit der Erreichung der inhaltlichen Ziele des Gesetzes. Schon aufgrund der Vorgaben der Finanzverfassung müssten die Länder einen angemessenen Eigenanteil zu den mit Bundesmitteln geförderten Investitionen leisten. Im Fall des Strukturstärkungsgesetzes liege dieser Eigenbeitrag bei mindestens 10 %.

¹⁵ Siehe BVerfGE 39, Seite 96, 126 f.

¹⁶ Siehe dazu auch Patzig, Regionale Ungleichgewichte und bundesstaatliche Finanzverfassung, DÖV 1989, Seite 330 ff., 334; Ulrike Kirste, Die Finanzhilfen des Bundes an die neuen Länder nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz, Seite 232 f., die von einer Notwendigkeit des Überwiegens des Länderanteils ausgeht sowie Katja Rodi, Finanzierungs Kompetenzen 2003, Seite 179.

(3) Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes müssten die Länder allein schon aufgrund der hohen Bedeutung eines erfolgreichen Strukturwandels in ihren Kohleregionen ein Eigeninteresse haben, einen Anteil über 10 % zu leisten. Daher sollte der Bund bestrebt sein, über einen Finanzierungsanteil von höchstens 75 % dazu beizutragen, dass seine Finanzhilfen zu gesamtwirtschaftlich wirksamen Struktureffekten führen, an denen die Länder einen der Bedeutung des Strukturwandels angemessenen Eigenanteil tragen.

2.2.6 Rückforderung

(1) Nach **§ 9 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs** kann der Bund von den Ländern die zugewiesenen Finanzhilfen zurückfordern, wenn geförderte einzelne Maßnahmen nicht die Voraussetzungen des § 2 sowie der §§ 4 bis 8 erfüllen und der zurückzuzahlende Betrag 1 000 Euro je Maßnahme übersteigt. Solange die Förderbereiche und die Kriterien in § 4 Absatz 1 und 2 des Gesetzentwurfs derart weit gefasst und unbestimmt bleiben, wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes eine Rückforderung kaum möglich sein. Da kaum eine Maßnahme denkbar ist, die nicht unter die möglichen Investitionsbereiche fällt und die nicht zumindest eines der Kriterien erfüllt (siehe Nummer 2.2.3), würde die Norm voraussichtlich ins Leere laufen. Auch eine gesetzliche Verankerung grundsätzlich sinnvoller Rückforderungsmöglichkeiten setzt voraus, dass der Bund im Gesetz eine stärkere Eingrenzung der zu fördernden Investitionsobjekte vornimmt.

(2) Die Bundesregierung will die erforderlichen Konkretisierungen hinsichtlich der Möglichkeit der Rückforderung von Finanzhilfen für den Fall, dass einzelne Maßnahmen nicht die Voraussetzungen der §§ 2 und 4 bis 8 des Gesetzentwurfs erfüllen, im abzuschließenden Bund-Länder-Vertrag vornehmen.

(3) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung die Möglichkeit zur Rückforderung verbessern will. Er hält allerdings seine – auch schon in Nummer 2.2.3. vorgebrachten – Bedenken aufrecht, ob eine Konkretisierung der Förderbereiche und Kriterien außerhalb des Gesetzes in nachfolgenden Verhandlungen über einen Bund-Länder-Vertrag gelingen kann.

2.3 Strukturhilfen für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt

(1) Nach den in Kapitel 2 des Gesetzentwurfs (**§§ 11 bis 13**) vorgesehenen Regelungen sollen die dort genannten Länder¹⁷ und ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt Strukturhilfen von bis zu 1,09 Mrd. Euro erhalten, längstens bis zum Jahr 2038. Die mögliche Ausgestaltung dieser Strukturhilfen wird auch in der Begründung nur beispielhaft skizziert.

Strukturhilfen können als Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz, durch Förderprogramme oder durch Verstärkung von Mitteln der GRW vergeben werden. Mit den Hilfen nach Kapitel 2 will der Bund Vorhaben unterstützen, die dazu beitragen, die „voraussichtlich entfallende Beschäftigung“ zu kompensieren oder eine Wertschöpfung an den Standorten aufzubauen.¹⁸

Bei der Vergabe von Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 oder 3 Grundgesetz müssen die aufgezeigten Kriterien eingehalten werden.

Für eine Einordnung in die GRW-Förderung nach Artikel 91a Grundgesetz ist eine „Verbesserung“ der regionalen Wirtschaftsstruktur notwendig. Der Begriff der „Verbesserung“ der regionalen Wirtschaftsstruktur setzt schon nach der Wortbedeutung den Vergleich zweier Lagen voraus.¹⁹ Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung des Status quo dienen, fallen deshalb nicht unter das Merkmal der Verbesserung.²⁰ Es ist daher fraglich, ob Maßnahmen, die dazu beitragen, die durch die Entscheidung zum Kohleausstieg voraussichtlich entfallende Beschäftigung zu kompensieren, als Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur im Sinne des Artikel 91a Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz gelten können.

Nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz - GRWG)²¹ können auch

¹⁷ Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland.

¹⁸ Siehe Begründung zu § 12 des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 19/13398 Seite 44.

¹⁹ Siehe dazu Volkmann/Kaufhold in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Auflage 2017, Artikel 91a Rn. 44.

²⁰ Siehe dazu Mager in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Artikel 91a Rn. 23; Siekmann in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Artikel 91a Rn. 25 und Volkmann/Kaufhold in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Auflage 2017, Artikel 91a Rn. 44.

²¹ GRW-Gesetz vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), das zuletzt durch Artikel 269 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Gebiete gefördert werden, die vom Strukturwandel in einer Weise bedroht sind, dass negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang absehbar sind. Der Gesetzgeber scheint damit über den Wortlaut des Artikels 91a Grundgesetz hinaus Fördermöglichkeiten geschaffen zu haben. Diese einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes jedoch nur restriktiv angewendet werden. Anderenfalls besteht das Risiko, dass die als Ausnahme konzipierte Mischverwaltung nach Artikel 91a Grundgesetz außerhalb der Verfassung erweitert und die vom Grundgesetz vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten überdehnt würden. Dabei muss es auch eine Rolle spielen, welche Entscheidungen ursächlich für den die Wirtschaftsstruktur bedrohenden Wandel sind. Ob und inwieweit die Voraussetzung für eine Förderung nach dem GRWG in den strukturschwachen Standorten von Steinkohlekraftwerken und im ehemaligen Braunkohlerevier Helmstedt vorliegen, bedarf damit vor der Umsetzung genauerer rechtlicher Bewertung.

(2) Aus Sicht der Bundesregierung besteht kein Zielkonflikt zwischen den Zielen des Strukturstärkungsgesetzes und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die in Frage kommenden Regionen seien weitestgehend bereits GRW-Fördergebiete. Eine Ausweitung des Fördergebiets der GRW sei im Gesetzentwurf nicht enthalten. Mit der Förderung werden Maßnahmen zur Unterstützung des Strukturwandels in den Regionen, insbesondere durch gewerbliche Investitionen und den Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur durchgeführt. Daher gehe es bei der Förderung stets um eine zukunftsgerichtete Unterstützung, um in den Regionen Wertschöpfung zu erzielen und Arbeitsplätze zu schaffen.

(3) Der Bundesrechnungshof nimmt die Einschätzung der Bundesregierung zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Einschätzung, dass eine Förderung über die GRW den in Artikel 91a Grundgesetz und dem darauf gründenden GRWG aufgestellten Bedingungen genügen und damit eine „Verbesserung“ in diesem Sinne bewirken muss.

2.4 Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung

(1) Nach **§ 14 „Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung in den Fördergebieten nach § 2“** fördert der Bund zweckgebunden Wissenschaft, Forschung, Lehre und Bildung in den Fördergebieten nach

§ 2 mit der Finanzierung von Projekten sowie des Bundesanteils bei Förderungen nach Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes.

In anderen Anwendungsfällen des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz werden Bundesmittel den Ländern zweckgebunden zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen. Die Verwendung der Bundesmittel ist nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes im weiteren Förderverlauf nur schwer nachvollziehbar. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es deshalb geboten, hier Regelungen zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz zu schaffen. Es sollte ein angemessenes Berichtswesen zur Bereitstellung und Verwendung der Mittel sowie dem Projektfortschritt vorgesehen werden. Nur so können Kontrollrechte des Bundes sichergestellt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt auch, angemessene Reaktionsmöglichkeiten des Bundes bei Hinweisen auf eine nicht sachgerechte Mittelverwendung zu schaffen. Gleiches gilt für die weiteren Projekte, die der Bund in den Fördergebieten finanzieren will.

Anders als in § 7 des Gesetzentwurfs, wonach sich die Länder an Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz mit mindestens 10 % beteiligen müssen, findet sich im Entwurf des § 14 keine explizite Regelung zur Kostenbeteiligung der Länder. Nach Artikel 91b Absatz 3 Grundgesetz ist die Kostentragung in der Vereinbarung zu regeln. Eine alleinige Förderung seitens des Bundes ist zwar möglich.²² Der Bundesrechnungshof erachtet einen relevanten Eigenanteil der Länder aber als notwendig. So kann das Risiko von Mitnahmeeffekten oder einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung verringert werden. Dies gilt umso mehr, als nach der Gesetzesbegründung zu § 14 die Initiative für eine Vereinbarung auch von einem einzelnen Land ausgehen²³ und in sachlich begründeten Fällen der Bund mit nur einem Land eine Vereinbarung schließen kann²⁴. Wenn Länder einen angemessenen Anteil leisten müssen, ist eine Voraussetzung erfüllt, dass sie Vereinbarungen verantwortungsbewusst schließen. Denn ein angemessener Eigenanteil geht einher mit einem gestärkten Willen der Länder zum Erreichen der Förderziele des Bundes. Eine Beteiligung der Länder korrespondiert auch mit den Eckpunkten des BMWi zur Umsetzung der strukturellen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und

²² Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 16.

²³ Seite 41.

²⁴ Glaser in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 91b, Rn. 35.

Beschäftigung“ für ein „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ (Eckpunkte).²⁵ Danach „müssen (die Länder) einen relevanten Beitrag zum Gelingen des Strukturwandels in den Kohleregionen leisten. Sie verpflichten sich daher zur aktiven Mitarbeit, insbesondere durch Projekte und deren Kofinanzierung gemäß geltenden Vorschriften.“ Kofinanzierungen sind also auch für Projektförderungen gewollt.

(2) Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, dass für die in § 14 des Gesetzentwurfs angesprochenen Förderungen nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz die Ausführungsvereinbarungen zum Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) gelten.²⁶ Sie enthielten Vorgaben zur Kostentragung bei der gemeinsamen institutionellen Förderung von Einrichtungen. Auch bestehe für diese Förderungen bereits ein Berichtswesen.

Auch bei befristeten Förderungen nach Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz in Fällen überregionaler Bedeutung seien die Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen zu beachten. Überdies sei der Abschluss einer Bund-Länder-Vereinbarung erforderlich. Gerne werde sich die Bundesregierung bei etwaigen Verhandlungen für ein angemessenes Berichtswesen einsetzen. Dies gelte auch für etwaige Projektförderungen außerhalb des Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz.

Weiter plane die Bundesregierung, eine Klarstellung in § 5 des Gesetzentwurfs vorzuschlagen. Danach sollten Finanzhilfen nach dem Strukturstärkungsgesetz nicht mit Anteilsfinanzierungen nach Artikel 91b Grundgesetz kombinierbar sein. In § 5 des Gesetzentwurfs sei dies bereits für Anteilsfinanzierungen nach Artikel 91a oder 104c Grundgesetz vorgesehen.

(3) Die von der Bundesregierung bestätigte Verbindlichkeit der Ausführungsvereinbarungen zum GWK-Abkommen betrifft nur Teilbereiche der beabsichtigten Förderungen. Mit der Ankündigung, sich auch bei den übrigen Bereichen für Berichtspflichten einsetzen zu wollen, könnte eine bislang bestehende Regelungslücke geschlossen werden. Der Bundesrechnungshof befürwortet dies als wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz und hebt noch einmal die Bedeutung von Berichten zur Kontrolle einer ordnungsgemäßen

²⁵ Tz. 2 a), Seite 10.

²⁶ § 14 Satz 2 des Gesetzentwurfs.

Mittelbewirtschaftung hervor. Die Bundesregierung sollte bei den Verhandlungen mit den Ländern den Fokus nicht nur auf das „Ob“ sondern auch auf das „Wie“ der Berichterstattung legen. Ziel des Bundes muss es sein, verbindliche Vorgaben zum Nachweis der Mittelverwendung sowie dem Projektfortschritt festzuschreiben.

Der Bundesrechnungshof hält einen verpflichtenden Länderanteil an den beabsichtigten Förderungen für erforderlich. Eine Klarstellung in § 5 des Gesetzentwurfs kann nur Doppelförderungen durch andere Mischfinanzierungen ausschließen, was bereits aus der Gesetzesbegründung folgt. Sie führt aber noch nicht zur geforderten Beteiligung der Länder an den beabsichtigten Förderungen.

Nach den Eckpunkten wird der Bund „insbesondere“ die dort unter Tz. IV 3. genannten „Prioritären Projekte“ realisieren. Zugleich wird in den Eckpunkten darauf verwiesen, dass „regionale Entwicklung [...] ein langjähriger Prozess (ist), der nicht vorab bis zum Ende durchgeplant werden kann.“²⁷ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat dies bestätigt. Es hat in einer Pressemitteilung erklärt: „Die jetzt benannten Förderprojekte sind keineswegs abschließend. Weitere Fördermaßnahmen werden in den nächsten Jahren folgen und in allen betroffenen Regionen den Strukturwandel für eine bessere Zukunft weiter vorantreiben. Über die weiteren Projekte wird nach und nach entschieden.“²⁸ Ein vollständiger Katalog der beabsichtigten Förderungen besteht damit nicht, weshalb Förderungen außerhalb der bestehenden Finanzierungsquoten nicht auszuschließen sind. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine grundsätzliche Forderung nach einer Mitfinanzierung durch die Länder aufrecht, die im Gesetzentwurf ihren Niederschlag finden sollte.

Der Bundesrechnungshof hält es auch ferner für wesentlich, Reaktionsmöglichkeiten für nicht sachgerechte Mittelverwendungen zu schaffen.

2.5 Zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege zur Förderung der Gebiete

(1) Gemäß **§§ 20 und 21 des Gesetzentwurfs** ist beabsichtigt, zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege in den

²⁷ Eckpunkte, Seite 11.

²⁸ Pressemitteilung vom 28. August 2019, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/de/karliczek-innovation-wird-kohlerevieren-gute-zukunft-sichern-9459.html>.

Fördergebieten nach § 2 des Gesetzentwurfes vorzunehmen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof folgende grundsätzliche Anmerkungen:

Soweit ersichtlich, umfasst die dem Gesetzentwurf beigefügte Anlage 4 auch Maßnahmen, die nicht im Bundesverkehrswegeplan 2030 enthalten und damit augenscheinlich noch nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht worden sind und Maßnahmen mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) kleiner 1,0.

Zu den zusätzlichen Investitionen in die Bundesschienenwege führt die Gesetzesbegründung aus, dass „der verkehrliche und volkswirtschaftliche Nutzen der Projekte [...] vor dem Hintergrund des Strukturförderungsziels gegeben [ist]. Ein verkehrsbezogenes Nutzen-Kosten-Verhältnis größer eins als Voraussetzung für die Feststellung des Bedarfs nach der Methodik des Bundesverkehrswegeplans, eine positive standardisierte Bewertung für Nahverkehrsvorhaben der Schiene oder andere Nachweise sind nicht erforderlich. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Mittel muss jedoch nachgewiesen werden.“

Hiergegen bestehen erhebliche Bedenken. Ohne eine Berechnung des NKV wahlweise nach der Bewertungsmethodik des Bundesverkehrswegeplans oder der Methodik der Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs ist die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen gerade nicht nachgewiesen. Bei einem NKV mit einem Wert von weniger als 1,0 ist sogar von Unwirtschaftlichkeit auszugehen.

Eine bloße gesetzliche „Fiktion“ der Wirtschaftlichkeit steht nicht im Einklang mit dem verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (Artikel 114 Grundgesetz).

Der Bundesrechnungsrechnungshof sieht es als notwendig an, dass für jedes Projekt vor Aufnahme in das Gesetz der Nachweis der Wirtschaftlichkeit in einem ordnungsgemäßen und transparenten Verfahren erbracht wird.

Angesichts der Größenordnung der geplanten zusätzlichen Verkehrsinvestitionen gibt der Bundesrechnungshof ferner zu bedenken, dass es seit einigen Jahren in Deutschland einen Investitionshochlauf bei allen Verkehrsträgern gibt. Dieser hat inzwischen zu Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft geführt. Die Marktpreise in der Bauwirtschaft spiegeln das wider. Die Kapazitätsengpässe führen zudem zu einer teilweise verzögerten Umsetzung bedeutender Investitionsvorhaben des Bundes.

Die im Gesetzentwurf geplanten Maßnahmen dürften diese finanziellen und zeitlichen Effekte verstärken. Auch sollte im Vorfeld einer Entscheidung über den Gesetzentwurf geprüft werden, inwieweit die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) in der Lage sind, die zusätzlichen Projekte umzusetzen. Denn sie haben andere, umfangreiche Investitionsprogramme aufgelegt (Ersatzinvestitionen bis ins Jahr 2029, Digitale Schiene, Bedarfsplaninvestitionen). Schließlich wäre zu klären, welche Auswirkungen die zusätzlichen Investitionen auf einen stabilen Eisenbahnbetrieb haben.

Nach Absatz 1 des **§ 21 „Zusätzliche Investitionen in die Bundesschienenwege“** sollen, ergänzend zum Bedarfsplan für die Bundesschienenwege, 38 in Anlage 4 aufgeführte Projekte zusätzlich realisiert werden. Absatz 2 erkennt den Bedarf dieser Projekte an.

Bei sieben der aufgeführten Projekte handelt es sich um S-Bahn-Projekte. Diese gehören zu den klassischen Vorhaben des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Der SPNV gehört zu den Kernaufgaben der Länder. Insoweit steht die bisher geplante vollständige Finanzierung der sieben S-Bahn-Projekte im Widerspruch zur verfassungsrechtlich normierten Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern. Der Bund sollte bei diesen Vorhaben einen angemessenen Finanzierungsbeitrag der Länder vorsehen.

(2) In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass sie den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nicht folgen werde. Ihr sei durchaus bewusst, dass eine strukturpolitisch motivierte Bedarfsfeststellung gemäß dem Gesetzentwurf nicht der bestehenden Bewertungssystematik des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) oder der Methodik der Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Nahverkehrs entspreche. Es sei jedoch ein Kernanliegen der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung gewesen, dass Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen auch aus strukturpolitischen Gründen finanziert und realisiert werden. Hierzu habe sich auch die Bundesregierung bekannt.

Durch die im Gesetzesentwurf dargestellten Infrastrukturmaßnahmen solle der aus dem Ausstieg aus der Kohleverstromung resultierende Strukturwandel abgefedert werden. Die Maßnahmen seien damit primär strukturpolitisch bzw. sekundär energie- und klimapolitisch begründet. Ihre verkehrswirtschaftliche

Bewertung sei daher ausdrücklich nicht maßgeblich für die Umsetzung der Infrastrukturmaßnahmen. Die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Maßnahmen des Gesetzesentwurfs ergäbe sich aus den einhergehenden gesamthaften strukturpolitischen sowie energie- und klimapolitischen Nutzeneffekten, die sich aus der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung und dem verbundenen Kohleausstieg ergeben.

Die vom Bundesrechnungshof aufgeführten sieben S-Bahn-Projekte erfüllten nicht die Voraussetzungen für eine Abwicklung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Alle Schieneninfrastrukturprojekte der Anlage 4 stellten mit Blick auf ihre primäre strukturpolitisch ausgerichtete Wirkung vielmehr eine eigene Kategorie von Investitionsvorhaben außerhalb der bestehenden Finanzierungssysteme dar. Zu den möglichen Kapazitätsengpässen bei der Umsetzung der umfangreichen zusätzlichen Investitionsvorhaben hat sich die Bundesregierung nicht geäußert.

(3) Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf eine rein verkehrspolitische Bewertung zu reduzieren. Er bestreitet auch nicht, dass die Maßnahmen zu einer positiven Entwicklung der Region beitragen können und strukturpolitische sowie energie- und klimapolitische Nutzeneffekte entstehen können. Dieser Nutzen darf jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem dafür erforderlichen Mittelbedarf abgewogen werden. Hierfür wurden spezielle Bewertungsmethoden entwickelt, welche die Ziele, die grundsätzlich zu erfassenden Maßnahmewirkungen und Bewertungsmaßstäbe für Infrastrukturmaßnahmen des Bundes enthalten. Wenn diese Methoden in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht geeignet sind, die Wirkungen der Maßnahmen zur Strukturstärkung der Kohleregionen angemessen zu berücksichtigen, könnten sie um entsprechende Bewertungskomponenten ergänzt werden.

Nur auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann sichergestellt werden, dass Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für unerlässlich. Ein Verzicht auf solche Untersuchungen bzw. eine bloße gesetzliche „Fiktion“ der Wirtschaftlichkeit steht

nicht im Einklang mit dem verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der sich aus Artikel 114 Grundgesetz ergibt.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass es sich bei den in der Anlage 4 u. a. angesprochenen S-Bahn-Projekten um Aufgaben handelt, die verfassungsrechtlich zum Kernbestand der Länder zählen. Aus diesem Grunde wäre eine Vollfinanzierung dieser Vorhaben durch den Bund problematisch. Stattdessen sollte ein angemessener Finanzierungsbeitrag der Länder vorgesehen werden.

Ehmann

Dr. Steuer