

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

35 Finanzhilfen besser mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verzahnen

(Kapitel 6002)

Zusammenfassung

Der Bund hat bislang nicht sichergestellt, dass bei der Umsetzung seiner Finanzhilfen für Länder und Kommunen Nachhaltigkeitsaspekte ausreichend berücksichtigt werden.

Der Bund unterstützt Länder und Kommunen mit erheblichen Finanzhilfen. Mit 7 Mrd. Euro fördert er z. B. die Investitionen finanzschwacher Kommunen. Aspekte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigten die Kommunen dabei nur bei weniger als 5 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fördermaßnahmen. Grund dafür ist, dass eine angemessene Verzahnung der Finanzhilfen des Bundes mit seiner Nachhaltigkeitsstrategie bislang fehlt. Dafür, wie die Kommunen Nachhaltigkeitsaspekte, insbesondere bei der Auswahl der vom Bund mitfinanzierten Maßnahmen, angemessen berücksichtigen sollen, gibt es so gut wie keine Vorgaben.

Damit verspielt der Bund eine wesentliche Möglichkeit, die Zielerreichung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen stärker zu unterstützen, zumal er selbst den Kommunen hierbei eine herausragende Rolle einräumt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), in die Regelungen für künftige Finanzhilfen des Bundes Eckpunkte zur Berücksichtigung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist Leitprinzip für sämtliche Politikbereiche

Die Bundesregierung hat sich seit vielen Jahren wiederholt dazu verpflichtet, das Handeln von Regierung und Verwaltung an den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Sie verfolgt das Ziel einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial ausgewogenen und

ökologisch verträglichen Entwicklung. Dazu hat sie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie formuliert. Diese basiert auf der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den darin vereinbarten 17 Nachhaltigkeitszielen, z. B. Gesundheit und Wohlergehen oder Maßnahmen zum Klimaschutz.

Die Bundesregierung legte fest, dass das Leitprinzip der Nachhaltigkeit bei allen Entscheidungen in sämtlichen Politikbereichen angewendet werden soll. Es ist damit für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Bundesressorts relevant.

Neben dem Bund sind die Länder und Kommunen dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Dabei räumt die Bundesregierung den Kommunen ausdrücklich eine herausragende Rolle ein und versteht sie als wesentliche Akteure.

Bund fördert kommunale Investitionen

Der Bund unterstützt die Länder in mehreren Bereichen mit Finanzhilfen. Beispielsweise fördert er Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) mit 7 Mrd. Euro. Das KInvFG sieht die Mittel jeweils hälftig für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Infrastrukturprogramm) und für Investitionen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Schulsanierungsprogramm) vor.

Für beide Förderprogramme schlossen der Bund und die Länder Verwaltungsvereinbarungen ab. Die Länder setzen die Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um.

Regelungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit unzureichend

Bei der Gewährung von Finanzhilfen verfügt der Bund über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte. Das BMF hat hierzu für alle Bundesressorts eine Leitlinie herausgegeben. Diese enthält keine Hinweise darauf, dass und wie die Bundesressorts die Nachhaltigkeitsziele in die Förderung kommunaler Investitionen integrieren können. Ebenso sehen weder das KInvFG noch die Verwaltungsvereinbarungen vor, dass die Nachhaltigkeitsziele maßgeblich in die Auswahl von Fördermaßnahmen einbezogen werden.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes bei kommunalen Investitionen nahezu unberücksichtigt

Der Bundesrechnungshof untersuchte anhand des Infrastrukturprogramms des KInvFG, inwieweit die Kommunen bei ihren Investitionen die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigten. Hierzu hat er 740 Maßnahmen bei 177 Kommunen geprüft. Der Bund förderte diese Maßnahmen mit insgesamt rund 200 Mio. Euro. Es handelte sich beispielsweise um kommunale Investitionen in den Förderbereichen energetische Sanierung, Lärmbekämpfung, Städtebau, Luftreinhaltung und Einrichtungen frühkindlicher Infrastruktur.

Diese Förderbereiche des KInvFG entsprechen einzelnen oder mehreren Nachhaltigkeitszielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Dennoch berücksichtigten die Kommunen diese Ziele bei ihren Investitionsentscheidungen kaum. Bei der Auswahl und Durchführung der geförderten Maßnahmen spielten diese Ziele für sie nur bei weniger als 5 % der Maßnahmen eine ausdrückliche Rolle.

Im Förderbereich energetische Sanierung ließen die Kommunen beispielsweise ihre eigenen Klimaschutzkonzepte bei der Maßnahmenauswahl häufig außer Acht, obwohl sie darin bereits geeignete Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen identifiziert hatten. So waren nur 31 von 139 geprüften Maßnahmen im Klimaschutzkonzept der jeweiligen Kommune enthalten.

Längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen oft nicht nachgewiesen

Gemäß dem KInvFG sollen geförderte Investitionen längerfristig nutzbar sein. Bei einem Verstoß kann der Bund die Finanzhilfe zurückfordern. Jedoch konkretisiert das KInvFG die Anforderungen an die längerfristige Nutzbarkeit nicht. Auch das BMF hat nicht festgelegt, wie das Kriterium zu erfüllen ist. Ebenso wenig enthalten die Verwaltungsvereinbarungen hierzu mess- und überprüfbare Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Kommunen eine längerfristige Nutzbarkeit ihrer Investitionen nur bei 7 % der geprüften Maßnahmen nachgewiesen hatten. Bei 43 % der Maßnahmen hatten sie lediglich unzureichende Angaben zur längerfristigen Nutzbarkeit gemacht. Bei der Hälfte der Maßnahmen fehlte eine Dokumentation zur längerfristigen Nutzbarkeit gänzlich.

Dennoch bestätigten die Länder und Kommunen in ihren Verwendungsnachweisen an den Bund regelmäßig für jede einzelne Maßnahme die längerfristige Nutzbarkeit der Investition.

35.2 Würdigung

Aufgrund der vorgegebenen Förderbereiche im KInvFG berühren die geförderten Investitionen häufig automatisch Nachhaltigkeitsziele. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Finanzhilfen nach dem KInvFG haben gezeigt, dass die Kommunen diese Nachhaltigkeitsziele überwiegend nicht im Blick hatten, als sie die einzelnen Maßnahmen ausgewählt und durchgeführt haben. Offen bleibt dabei, in welchem Maße einzelne Maßnahmen nachhaltig sind. Erst recht bleibt ungeklärt, ob und inwieweit alternative Maßnahmen bei einer integrierten Bewertung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen vorzugswürdig gewesen wären.

Dies liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daran, dass es an einer Verzahnung der Finanzhilfen mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fehlt. Angesichts des Postulats der Bundesregierung, den Kommunen komme eine „herausragende Bedeutung“ für dieses

Thema zu, verwundert dies. Die bloße Erwartung, dass die Kommunen einen herausragenden Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leisten, reicht nicht. Die Bundesregierung sollte diese Erwartung auch mit entsprechenden Regelungen flankieren, jedenfalls wenn wie hier mit erheblichen Finanzmitteln des Bundes kommunale Investitionen gefördert werden.

Die längerfristige Nutzbarkeit kann bei Investitionen ein Indiz für Nachhaltigkeit sein. Die Regelungen zur längerfristigen Nutzbarkeit im KInvFG sind daher ein erster Ansatz, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit Leben zu füllen. Allerdings ist das einzige Kriterium mit Bezug zur Nachhaltigkeit nicht konkretisiert und damit weder praxistauglich noch ausreichend überprüfbar ausgestaltet. So ist ein Rückforderungsanspruch bei Verstoß kaum durchsetzbar und würde somit regelmäßig ins Leere laufen.

Im Ergebnis hat das Beispiel des KInvFG gezeigt, dass der Bund künftige Finanzhilfen konkret und möglichst überprüfbar mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verzahnen sollte. Das BMF sollte seine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen entsprechend ergänzen.

35.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen Förderziele von Finanzhilfen „per se“ mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie korrespondierten und einzelnen Nachhaltigkeitszielen Rechnung trügen (z. B. Förderung von Wirtschaftswachstum, Verringerung der Ungleichheit in und zwischen Ländern). Die Bundesressorts hätten sich gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bei der Ausgestaltung der Finanzhilfen an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren, wenn sie Förderzwecke und Förderbereiche festlegen. So leiste das KInvFG einen wesentlichen Beitrag zu dem in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie adressierten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, indem es gezielt finanzschwache Kommunen fördere. Zudem würden durch die Festlegung der Förderbereiche des KInvFG weitere Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung mitverfolgt.

Die Nachhaltigkeitsziele seien gerade keine primären verfassungsrechtlichen Förderziele einer Finanzhilfe. Eine Beschränkung der Förderbereiche auf Maßnahmen mit messbaren Nachhaltigkeitszielen sei aus Sicht des BMF problematisch. Eine solche könnte zu Zielkonflikten mit den spezifischen fach- und wirtschaftspolitischen Zielen einer Finanzhilfe führen. Zudem seien Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften, die bei der Umsetzung der geförderten Investitionen zu berücksichtigen seien, bereits an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet. Zusätzliche Verfahrensanforderungen widersprächen auch dem gemeinsamen Ziel von Bund und Ländern, Förderprogramme zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Aus Sicht des BMF seien viele Investitionen ohnehin auf eine längerfristige Nutzbarkeit ausgerichtet. Es habe eine Abfrage bei den Ländern durchgeführt, wie diese die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen sicherstellten: Die Länder hätten hierzu überwiegend eigene

Vorgaben gemacht. Diese variierten sowohl hinsichtlich der Verfahren als auch hinsichtlich der Dauer der Zweckbindungsfrist sowie der Kontrollintensität der Länder.

Insgesamt hat das BMF keinen weiteren Regelungsbedarf für künftige Finanzhilfen gesehen.

35.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung will mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Weichen für eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial ausgewogene und ökologisch verträgliche Entwicklung in Deutschland stellen. Sie soll dazu beitragen, die Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu erreichen. Hierfür tragen alle staatlichen Ebenen gemeinsam Verantwortung. Daher sollte die Bundesregierung Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden auch dafür nutzen, das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zu befördern. Dies umso mehr, als die Bundesregierung explizit darauf hingewiesen hat, dass den Kommunen beim Thema Nachhaltigkeit eine herausragende Rolle zukommt.

Es reicht deshalb nicht aus, sich allein auf Ebene der Förderziele und -bereiche der Finanzhilfen global an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren. Ein theoretischer Bezug der Förderbereiche zu den übergeordneten Nachhaltigkeitszielen bedeutet nicht zwangsläufig, dass diese bei der Auswahl der Maßnahmen auch tatsächlich maßgeblich sind.

Der Bund sollte bei seinen Finanzhilfen die konkreten Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung nicht allein den Ländern überlassen. Bei der Ausgestaltung von Finanzhilfen bietet sich für den Bund die Chance, die abstrakten Nachhaltigkeitsziele konkret und messbar auf die Förderbereiche herunterzubrechen.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass eine Operationalisierung der Nachhaltigkeitsziele schwierig sein kann. Jedoch schließt dies eine solche nicht aus. Gleiches gilt für die Abwägung möglicher Zielkonflikte. Letztlich greifen Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit ineinander. Soweit das BMF darauf abstellt, Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften seien bereits an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet, greift dies zu kurz: Die bestehenden Regelwerke beziehen sich auf die Umsetzung der Maßnahmen und nicht auf deren Auswahl und Planung. Gerade bei der Maßnahmenauswahl durch die Kommunen verbirgt sich ein erhebliches Potenzial zu nachhaltigen Investitionen.

Soweit das BMF auf Verfahrensvereinfachungen hinweist, muss es sicherstellen, dass die begrenzten Haushaltsmittel des Bundes ihre größte Nachhaltigkeitswirkung entfalten.

Das Ergebnis der Abfrage des BMF bei den Ländern zur längerfristigen Nutzbarkeit stützt die Forderung des Bundesrechnungshofes, Nachhaltigkeit stringenter zu regeln: Selbst bei dem rückforderungsrelevanten Kriterium der längerfristigen Nutzbarkeit hat nur ein Teil der Länder Vorgaben erlassen. Diese weichen zudem erheblich voneinander ab.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, Finanzhilfen des Bundes künftig besser mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verzahnen. Dieser Empfehlung entsprechen auch die Vorschläge des unter Federführung des BMF Ende des Jahres 2022 erschienenen Abschlussberichts „Spending Review – Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt 2021/2022“. Auch hier lautet eine der Empfehlungen, auf maßnahmenspezifische Indikatoren und damit auf die Maßnahmenebene abzustellen.

Das BMF sollte darauf achten, dass bereits die Entwürfe zu neuen Finanzhilfegesetzen und entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich regeln, dass die geförderten Investitionen im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stehen. Vom Bund geförderte Maßnahmen sollten so ausgewählt und ausgerichtet sein, dass sie einen möglichst großen Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele leisten. Um dies zu befördern, sollte das BMF die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen um Eckpunkte zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele ergänzen.