

Leitsätze 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/11 – Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen des Bundes

Leitsätze

(1) Der Bund sollte die vom Grundgesetz vorgesehenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes an die Länder ausschöpfen. Hierzu sollten die zuständigen Bundesministerien die Empfehlungen der „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“ umsetzen.

(2) Mit entsprechenden Verwendungsnachweisprüfungen ist sicherzustellen, dass bundesweit eine gleichermaßen hohe Wahrscheinlichkeit besteht, zweckwidrige Verwendungen von Finanzhilfen zu entdecken.

(3) Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Länder die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenartig vertieft prüfen. Kann er eine solche Prüfungsintensität nicht bundesweit erwirken, so haben die zuständigen Bundesministerien niedrige Prüfungsintensitäten von Ländern durch eigene intensivere Prüfungen auszugleichen.

Hintergründe

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren. Die Länder bewirtschaften die Finanzhilfen in eigener Zuständigkeit. Dem Bund stehen allerdings nach dem Grundgesetz Steuerungs- und Kontrollrechte zu. Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.

So eröffnet Artikel 104 b Absatz 2 Sätze 2 und 3 Grundgesetz dem Bund die Möglichkeit, Vorgaben für die jeweiligen Länderprogramme zu machen. Die Kriterien hierfür müssen Bund und Länder einvernehmlich festlegen. Diese Regelungen gelten allerdings nicht für Finanzhilfen nach Art. 125 c Grundgesetz.

Um die Mittelverwendung zu kontrollieren, kann die Bundesregierung nach Artikel 104 b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz anlassunabhängig Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Für Finanzhilfen in die kommunale Bildungsinfrastruktur gelten eingeschränkte Kontrollrechte. Hier regelt Artikel 104 c Satz 3 Grundgesetz, dass die Bundesregierung lediglich Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen kann.

Der Bundesrechnungshof prüft u. a. die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) mit einem Volumen von insgesamt 7 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 hat er geprüft, wie die Länder die Verwendungsnachweisprüfung von Finanzhilfen nach dem KInvFG geregelt hatten, und wie das hierfür zuständige Bundesministerium der Finanzen (BMF) die zweckentsprechende Mittelverwendung sicherstellte.

Ferner prüft der Bundesrechnungshof Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Auch hier ist die Überwachung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch das zuständige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) regelmäßig Gegenstand der Prüfung.

(1) Der Bundesrechnungshof hat bei den Finanzhilfen nach dem KInvFG und dem GVFG festgestellt, dass das BMF und das BMVI die im Grundgesetz verankerten Steuerungs- und/oder Kontrollrechte nicht ausschöpften. Diese Rechte entsprechen dem Willen des Verfassungsgesetzgebers und sollten schon aus diesem Grund nicht ungenutzt bleiben. Das BMF hat eine „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“ herausgegeben.¹ Die Leitlinie konkretisiert die Steuerungs- und Kontrollrechte und gibt den Bundesressorts Handlungsempfehlungen.

(2) Nach Abschluss der einzelnen Investitionsmaßnahmen obliegt es zunächst den Ländern, die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel zu prüfen. Anschließend prüft das zuständige Bundesministerium, ob die Länder und Kommunen die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet haben. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder die Verwendungsnachweisprüfung für Finanzhilfen nach dem KInvFG und nach dem GVFG sehr unterschiedlich geregelt hatten. In der Folge prüften sie unterschiedlich intensiv. Die Wahrscheinlichkeit, zweckwidrige Verwendungen zu entdecken, war damit in einigen Ländern

¹ Schreiben des BMF vom 23. Oktober 2018; zuletzt aktualisiert mit Schreiben des BMF vom 14. April 2021, Gz. V A 1 – FV 1020/17/10003 :001.

vergleichsweise hoch, in anderen mäßig oder gering. Das BMF und das BMVI ließen diese unterschiedlichen Prüfungsintensitäten bei ihren eigenen Prüfungen unberücksichtigt. Damit blieb „unterm Strich“ die Wahrscheinlichkeit, zweckwidrige Verwendungen zu entdecken, bundesweit uneinheitlich.

Der Bundesrechnungshof sieht eine ausreichend hohe Wahrscheinlichkeit, zweckwidrige Verwendungen zu entdecken, wenn die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenartig vertieft geprüft werden. Eine vertiefte Prüfung erfordert, Einsicht in die maßnahmenbezogenen Unterlagen, z. B. die Rechnungsbelege, zu nehmen und bei Bedarf vor Ort zu erheben.

(3) Um bundesweit eine gleichermaßen hohe Prüfungsintensität zu erreichen, sollte der Bund in erster Linie entsprechend der Leitlinie des BMF darauf hinwirken, dass die Länder die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenartig vertieft prüfen. Dies gilt insbesondere für Finanzhilfen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104 c Grundgesetz, da hier der Bund nicht anlassunabhängig Unterlagen verlangen kann und nicht bei den Behörden erheben darf.

Kann der Bund mit den Ländern kein Einvernehmen über eine vergleichbar hohe Prüfungsintensität erzielen, ist es Aufgabe der zuständigen Bundesministerien, diese Lücken zu füllen: Niedrigere Prüfungsintensitäten von Ländern haben sie durch eigene intensivere Prüfungen auszugleichen. Zusätzlich zu den turnusmäßigen Berichten sollte das jeweils zuständige Bundesministerium von den Ländern stichprobenartig maßnahmenbezogene Unterlagen verlangen und bei Bedarf vor Ort erheben. Die Auswahl der Stichprobe sollte es risikoorientiert an den Prüfungsintensitäten der Länder ausrichten.

Anmerkungen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den Finanzhilfen nach dem KInvFG mit Beschluss vom 31. Januar 2020 aufgegriffen. In der Folge hat das BMF ein Stichprobenverfahren für seine Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung² entwickelt, das die unterschiedlichen Prüfungsintensitäten in den Ländern berücksichtigt. Zudem hat es die „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten

² Finanzhilfen nach Artikel 104 b Grundgesetz.

des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“ ergänzt. Danach sollen die Bundesressorts nun darauf hinwirken, dass die Länder die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenartig selbst vertieft prüfen.