Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

33 Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt

(Kapitel 6002)

Zusammenfassung

Entgegen den Vorgaben im Grundgesetz hat der Bund bislang nicht sichergestellt, dass er Finanzhilfen an die Länder nur dann gewährt, wenn diese die eigenen Investitionen der Länder ergänzen und damit zusätzlich verwendet werden.

Der Bund kann den Ländern für bedeutsame Investitionen Finanzhilfen gewähren, wenn dies im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Dabei dürfen die Bundesmittel, wie z. B. die 3,5 Mrd. Euro für Schulsanierungen finanzschwacher Kommunen, die Investitionen der Länder aber nur ergänzen. In keinem Fall dürfen sie diese ersetzen. Ansonsten verpufft die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung der Finanzhilfen. Die Zusätzlichkeit ist gewährleistet, wenn die Finanzhilfen insgesamt zu entsprechend mehr Investitionen in den einzelnen Ländern führen. Die Investitionsausgaben müssen sich also in der Summe um die Finanzhilfen des Bundes erhöhen. Im Jahr 2019 wurde das bislang schon geltende Prinzip der Zusätzlichkeit im Grundgesetz verankert.

Bislang hat der Bund den Grundsatz der Zusätzlichkeit nicht wirksam umgesetzt. Die geltenden Regelungen enthalten dazu lediglich Absichtserklärungen. Konkrete Nachweispflichten sind nicht vorgesehen. Der Bund kann deshalb nicht sicher feststellen, ob die Länder unterm Strich mehr Investitionen getätigt haben als sie ohne die Bundesmittel getätigt hätten. Bei künftigen Finanzhilfen sollte er konkretisieren, wie das Kriterium der Zusätzlichkeit wirksam umgesetzt und nachgewiesen werden soll. Er sollte sicherstellen, dass seine Finanzhilfen nachweisbar zu zusätzlichen Investitionen in den Ländern führen und damit gesamtstaatlich wirken. Dazu muss er ein Modell zur operativen Umsetzung der Zusätzlichkeit entwickeln.

33.1 Prüfungsfeststellungen

Erfordernis der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen des Bundes

Der Bund und die Länder tragen die Ausgaben für ihre jeweiligen Aufgaben grundsätzlich getrennt (Konnexitätsprinzip). Dieses Prinzip der föderativen Finanzverfassung ist im Grundgesetz niedergelegt. Ausnahmsweise kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der Länder und der Gemeinden gewähren. Voraussetzung ist, dass eine konkrete Problemlage besteht, deren Lösung im gesamtstaatlichen Interesse liegt und die ohne die Bundesmittel nicht bewältigt werden könnte.

Die Finanzhilfen des Bundes können ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie insgesamt zu mehr Investitionen in den Ländern führen. D. h. die Finanzhilfen des Bundes müssen die eigenen Investitionen der Länder entsprechend erhöhen und dürfen sie nicht nur ersetzen. Ansonsten würden die Finanzhilfen wirkungslos verpuffen. Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel zu den Landesmitteln ist daher unabdingbar für den Erfolg von Finanzhilfen.

Zusätzlichkeit seit 2019 ausdrücklich im Grundgesetz geregelt

Die Zusätzlichkeit ist dem System der Finanzhilfen seit jeher immanent. Im Jahr 1986 haben Bund und Länder eine Grundvereinbarung zu Finanzhilfen geschlossen, in der sie sich zur Zusätzlichkeit bekannt haben.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit erlangte im Jahr 2009 erstmals Gesetzesrang. So mussten die Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz in zweierlei Hinsicht zusätzlich sein: Zum einen mussten die geförderten Vorhaben zusätzlich sein (vorhabenbezogene Zusätzlichkeit) und zum zweiten musste sich die Summe der Investitionsausgaben der einzelnen Länder entsprechend erhöhen (summenbezogene Zusätzlichkeit). Die Verwaltungsvereinbarung zu dem Gesetz regelte, wie die Länder die Zusätzlichkeit nachweisen sollten. Sie berücksichtigte dabei auch länderspezifische Sondereffekte, z. B. geringere Einnahmen eines Landes. Auf Initiative des Bundesrates wurde die Anforderung der summenbezogenen Zusätzlichkeit während der Förderlaufzeit wieder fallen gelassen.

Nach Ablauf des Zukunftsinvestitionsgesetzes im Jahr 2011 betonte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss), dass bei künftigen Konjunkturprogrammen die gesamtwirtschaftliche Zusätzlichkeit der Bundesmittel sicherzustellen ist.

Im Jahr 2019 hat der Verfassungsgesetzgeber in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz ausdrücklich festgelegt, dass die Bundesmittel nur zusätzlich zu den Mitteln der Länder bereitgestellt werden können. Um Wirkung zu entfalten, müssen die Anforderungen an die Zusätzlichkeit noch handhabbar gemacht, also operationalisiert werden.

Bisherige Umsetzung der Zusätzlichkeit

Der Bundesrechnungshof prüfte exemplarisch, wie die Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen umgesetzt wird.

Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) sieht u. a. Finanzhilfen von 3,5 Mrd. Euro zur Verbesserung der Schulinfrastruktur vor. Obwohl das KInvFG vor der Grundgesetzänderung 2019 in Kraft getreten ist, haben Bund und Länder in der zugrundeliegenden Vereinbarung festgelegt, dass die Finanzhilfen des Bundes die eigenen Investitionen der Länder ergänzen und nicht ersetzen. Nach Beendigung des Programms müssen die Länder dem Bund über die eigenen Investitionen berichten, die sie während der Förderlaufzeit des KInvFG für die Schulinfrastruktur getätigt haben. Die Vereinbarung enthält keinen Referenzwert um beurteilen zu können, ob die Länder die Bundesmittel für zusätzliche Investitionen verwendet haben.

Insgesamt greifen die Verwaltungsvereinbarungen auch zu weiteren aktuellen Finanzhilfen die Zusätzlichkeit unterschiedlich auf. Z. B. regelt die Vereinbarung zum beschleunigten Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, dass Länder und Kommunen bereits begonnene Investitionsprogramme wie geplant weiterführen und sicherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden. Eine Nachweis- oder Berichtspflicht darüber gibt es nicht. Nach den Verwaltungsvereinbarungen zu den Finanzhilfen des Investitionsgesetzes Kohleregionen müssen die einzelnen Maßnahmen, die gefördert werden, zusätzlich sein. Die Länder sollen hierzu jährlich berichten. Ob die Länder in der Summe mehr Investitionen in den betroffenen Regionen tätigen, wird dabei nicht betrachtet. Für die Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau fehlen Regelungen zur Zusätzlichkeit gänzlich.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat für alle Bundesressorts eine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Finanzhilfen herausgegeben, die es regelmäßig in Abstimmung mit bestimmten Ressorts aktualisiert. Hinweise, wie die Bundesressorts die Zusätzlichkeit von Finanzhilfen sicherstellen können, enthält die Leitlinie nicht.

33.2 Würdigung

Die bisherigen Regelungen zu Finanzhilfen stellen nicht sicher, dass die Bundesmittel unterm Strich tatsächlich zusätzlich zu den Landesmitteln eingesetzt werden und diese nicht nur ersetzen. Die Verwaltungsvereinbarungen greifen das Erfordernis der Zusätzlichkeit zwar teilweise auf. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Regelungen erschöpfen sich jedoch zumeist in bloßen Absichtserklärungen. Die vorhandenen Berichtspflichten stellen nicht ausreichend sicher, dass die Bundesmittel tatsächlich zu einem Mehr an Investitionen der Länder geführt haben. Der Bund kann somit keine valide Aussage darüber treffen, ob seine Finanzhilfen den beabsichtigten zusätzlichen Investitionsimpuls in den Ländern erzielt haben.

Der Bund muss deshalb sicherstellen, dass die Länder künftige Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen verwenden. Nur dann kann die gesamtwirtschaftliche Zusätzlichkeit der Finanzhilfen erreicht werden, wie der Rechnungsprüfungsausschuss sie für konjunkturpolitische Finanzhilfen bereits gefordert und der Verfassungsgesetzgeber diese Notwendigkeit nun auch im Grundgesetz eingefügt hat. Als leitende Grundlage für alle Ressorts sollte das BMF ein Modell entwickeln, das konkretisiert, wie die Zusätzlichkeit umgesetzt werden kann. Das Modell sollte als Grundsatz vorsehen, dass die Länder ihre eigenen Investitionen im Förderzeitraum beibehalten. Dem BMF ist es im Jahr 2009 beim Zukunftsinvestitionsgesetz gelungen, die Zusätzlichkeit zu operationalisieren. Auf diesen Ansatz könnte es u. a. zurückgreifen. Dabei sollte es grundsätzlich auf die summenbezogene Zusätzlichkeit abstellen, weil diese den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten Rechnung trägt. Die Eckpunkte des Umsetzungsmodells sollten Eingang in die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Finanzhilfen finden. Auf diese Weise stünden sie allen Ressorts zur Verfügung, die mit Finanzhilfen befasst sind.

33.3 Stellungnahme

Das BMF hat bestätigt, dass der Verfassungsgesetzgeber die Bedeutung der Zusätzlichkeit im System der Finanzhilfen bekräftigt hat, indem er das Kriterium ausdrücklich ins Grundgesetz aufgenommen hat. Es bestehe der politische Anspruch der Bundesregierung, dass die Finanzhilfen des Bundes zusätzlich sind und die Anstrengungen der Länder nicht ersetzen. Das BMF hat vorgeschlagen, die anderen Ressorts in Form eines Schreibens auf die Bedeutung der grundgesetzlichen Vorgabe hinzuweisen und sie über mögliche Ansätze für die Zusätzlichkeit zu unterrichten.

Gegen eine weitere Konkretisierung der Zusätzlichkeit hat das BMF jedoch Bedenken geäußert. So ergebe sich aus Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz keine bestimmte Vorgabe dahingehend, wie die Zusätzlichkeit festzulegen sei. Zum einen komme ein vorhabenbezogener Ansatz, zum anderen ein summenbezogener Ansatz in Betracht. Beim vorhabenbezogenen Ansatz seien mit den Finanzhilfen des Bundes nur solche Investitionen der Länder und Gemeinden zu fördern, die ohne diese Finanzhilfen nach der bisherigen Planung erst nach dem Förderzeitraum oder überhaupt nicht getätigt würden. Beim summenbezogenen Ansatz müssten die Investitionsausgaben der Länder in der Summe durch die Finanzhilfen des Bundes entsprechend erhöht werden. Je nach Förderzweck der Finanzhilfe könne auch der vorhabenbezogene Ansatz der geeignetere sein. Zudem greife der summenbezogene Ansatz nach Ansicht des BMF erheblich stärker in die Haushaltsautonomie der Länder ein als der vorhabenbezogene Ansatz. Er sei auch schwerer zu operationalisieren. Für jede Finanzhilfe sei daher abhängig vom Förderzweck im Einzelfall zu bestimmen, welcher Ansatz geeignet und gegenüber den Ländern verhältnismäßig sei.

Schließlich hat das BMF angeführt, dass es keine allgemeine Zuständigkeit für Finanzhilfen habe. Das jeweils zuständige Ressort sei dafür verantwortlich, die Finanzhilfe konkret auszugestalten und damit auch festzulegen, wie die Zusätzlichkeit umgesetzt werden solle. Das

BMF könne somit anderen Ressorts keine näheren Vorgaben machen. In Betracht komme daher lediglich eine Information an die Ressorts in Form eines Ressortschreibens.

33.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht das Bemühen des BMF, der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen Nachdruck zu verleihen. Ein Ressortschreiben – zumal ohne weitere Operationalisierung der Zusätzlichkeit – hält er jedoch für unzureichend. Zudem hätte ein schlichtes Ressortschreiben keine starke Bindungswirkung und wäre damit nur ein schwaches Signal.

Dem BMF ist darin zuzustimmen, dass nicht ausschließlich der summenbezogene Ansatz in Frage komme, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Insofern ist je Finanzhilfe zu entscheiden, welcher Ansatz der Zusätzlichkeit der geeignete ist.

Der gewählte Ansatz muss aber sicherstellen, dass die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung erreicht wird. Denn nur diese rechtfertigt es nach dem Grundgesetz, dass der Bund die Finanzhilfe als Ausnahmefinanzierung für Länder und Gemeinden nutzen darf. Eine gesamtstaatliche Wirkung wird aber nur dann zu erreichen sein, wenn die Bundesfinanzhilfen die Investitionen der Länder ergänzen und nicht nur ersetzen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wird dies der summenbezogene Ansatz grundsätzlich am besten sicherstellen. Dieser sollte deshalb die Regel sein, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Zusätzlichkeit in der Förderpraxis Leben einzuhauchen. Denn nur der summenbezogene Ansatz betrachtet, ob die Bundesmittel insgesamt zu einem Mehr an Investitionen im jeweiligen Land geführt haben. Beim vorhabenbezogenen Ansatz können Länder und Gemeinden dagegen insgesamt weniger Investitionen tätigen, selbst wenn alle geförderten Einzelvorhaben zusätzlich wären. Sie könnten beispielsweise eigene, bereits beschlossene Investitionen zurückstellen. Damit würde die mit der Finanzhilfe beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung nicht oder nur eingeschränkt erzielt. Zudem läuft der vorhabenbezogene Ansatz je nach Laufzeit einer Finanzhilfe ins Leere. Denn bereits ab dem nächsten Haushaltsplan wäre jedes neu beschlossene Einzelvorhaben eines Landes zusätzlich. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass bei neuen Finanzhilfen – wo immer möglich und sinnvoll – der summenbezogene Ansatz gewählt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass der summenbezogene Ansatz schwerer zu operationalisieren ist als der vorhabenbezogene. Gerade deshalb hält er es für erforderlich, dass das BMF den anderen Ressorts hierfür eine Orientierungshilfe an die Hand gibt. Die Erfahrungen zum Zukunftsinvestitionsgesetz haben gezeigt, dass die Operationalisierung der summenbezogenen Zusätzlichkeit möglich ist. Zudem hatten Bund und Länder damals Tatbestände vereinbart, um länderspezifische Sondereffekte, z. B. geringere Einnahmen eines Landes, zu berücksichtigen. So kann der Haushaltsautonomie der Länder angemessen Rechnung getragen werden.

Es ist unstreitig, dass das BMF anderen Ressorts nicht verbindlich vorgeben kann, wie Finanzhilfen ausgestaltet werden sollen. Als Mitfinanzierer einer fremden Aufgabe muss der Bund

aber bei künftigen Finanzhilfen dafür sorgen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit mit Leben gefüllt wird. Deswegen sollte das BMF künftig darauf hinwirken, dass die summenbezogene Zusätzlichkeit in ihren wesentlichen Kernpunkten bereits auf Ebene des jeweiligen Finanzhilfegesetzes verankert wird. Dies gilt für alle Referentenentwürfe und Kabinettsentscheidungen zu Gesetzesentwürfen der Bundesregierung über Finanzhilfen des Bundes. Soweit die Finanzhilfe allein durch das Haushaltsgesetz und Verwaltungsvereinbarung geregelt wird, sollten diese die notwendigen Anforderungen zur Einhaltung und zum Nachweis der summenbezogenen Zusätzlichkeit enthalten. Um diese Anforderungen zu definieren, benötigen die jeweils zuständigen Fachressorts konkrete Umsetzungshinweise für eine Verhandlungslinie mit den Ländern. Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, dass das BMF ein Umsetzungsmodell entwickeln und den Ressorts als Handlungsempfehlung an die Hand geben sollte. Als Grundsatz sollte es die summenbezogene Zusätzlichkeit vorsehen und diese dem jeweiligen Investitionsfeld angepasst operationalisieren. Daneben könnte das Modell Kriterien für die Fälle aufstellen, für die andere Ansätze, z. B. der vorhabenbezogene Ansatz, ausnahmsweise ausreichend sein könnten, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Das BMF sollte die Eckpunkte eines solchen Modells in die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen aufnehmen und im Übrigen auf das Modell verweisen. Im Gegensatz zu einem Ressortschreiben wird die Leitlinie regelmäßig evaluiert und aktualisiert.