



Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

**Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung**

Januar 2015

	Inhaltsverzeichnis	Seite
0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	13
2	Anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen	14
2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	14
2.2	Regelungsbedarf und finanzielle Rahmenbedingungen	16
2.2.1	Finanzausgleich	16
2.2.2	Vertikaler Finanzausgleich (Solidarpakt II)	17
2.2.3	Neue verfassungsrechtliche Schuldenregel und europäische Fiskalregeln	19
2.2.4	Stabilitätsrat	19
2.2.5	Finanzielle Rahmenbedingungen	20
2.3	Bewertung	24
3	Feststellungen und Empfehlungen zu einzelnen Bereichen des Gutachtens aus dem Jahr 2007	25
3.1	Grundsicherung für Arbeitsuchende	26
3.1.1	Hintergrund/Sachverhalt	26
3.1.1.1	Überblick über die Bund-Länder-Verflechtungen	26
3.1.1.2	Entwicklung der Verflechtungen	27
3.1.1.3	Ausweitung der Verflechtung mit dem Bildungs- und Teilhabepaket	28
3.1.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	28
3.1.2.1	Einfluss des Bundes weiterhin unangemessen gering	28
3.1.2.2	Mittelverwendung durch kommunale Jobcenter wird nicht ausreichend kontrolliert	29
3.1.2.3	Verflechtungsbedingte Komplexität des Leistungsrechts	29
3.1.2.4	Auswirkungen auf Personalkörper der gemeinsamen Einrichtungen	30
3.1.2.5	Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets	30
3.1.3	Würdigung und Empfehlungen	30

3.2	Bildung und Forschung	31
3.2.1	Hintergrund/Sachverhalt	31
3.2.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	32
3.2.3	Würdigung und Empfehlungen	35
3.3	Bundesfernstraßenverwaltung	38
3.3.1	Hintergrund/Sachverhalt	38
3.3.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	39
3.3.3	Würdigung und Empfehlungen	40
3.4	Regionalisierungsmittel	41
3.4.1	Hintergrund/Sachverhalt	41
3.4.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	41
3.4.3	Würdigung und Empfehlungen	42
3.5	Finanzhilfen	43
3.5.1	Hintergrund/Sachverhalt	43
3.5.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	43
3.5.2.1	Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz	43
3.5.2.2	Finanzhilfen zum Kitaausbau	45
3.5.2.3	Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	45
3.5.3	Würdigung und Empfehlungen	46
3.6	Entflechtungsmittel	47
3.6.1	Hintergrund/Sachverhalt	47
3.6.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	48
3.6.3	Würdigung und Empfehlungen	49
3.7	Steuern	49
3.7.1	Hintergrund/Sachverhalt	49
3.7.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	50
3.7.2.1	Vollzug der Steuergesetze nach bundeseinheitlichen Maßstäben	50
3.7.2.2	Stärkung der Bundesbetriebsprüfung	52

3.7.3	Würdigung und Empfehlungen	53
3.8	Haftung	54
3.8.1	Hintergrund/Sachverhalt	54
3.8.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	55
3.8.3	Würdigung und Empfehlungen	56
3.9	Unterhaltsvorschuss	56
3.9.1	Hintergrund/Sachverhalt	56
3.9.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	57
3.9.3	Würdigung und Empfehlungen	58
3.10	Bevölkerungsschutz	59
3.10.1	Hintergrund/Sachverhalt	59
3.10.2	Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	59
3.10.3	Würdigung und Empfehlungen	59
4	Schlussbemerkung und Empfehlung	60

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) befasst sich mit den Finanz- und Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Er knüpft an das Gutachten des Bundesbeauftragten zur „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ aus dem Jahr 2007 an. Aktueller Hintergrund der Berichterstattung ist die anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Jahreswechsel 2019/2020. Grundlage des Berichts sind insbesondere Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus seinen Prüfungen der letzten Jahre.

0.2 Anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Tz. 2)

Zum Jahresende 2019 laufen die gesetzlichen Regelungen zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern aus. Daneben enden zu diesem Zeitpunkt ebenfalls die auf Grundlage des sogenannten Solidarpakts II geleisteten Zahlungen. Schließlich begrenzen die verfassungsrechtliche Schuldenregel sowie der von 25 EU-Mitgliedstaaten geschlossene Fiskalvertrag die Möglichkeiten der Verschuldung. Nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel sind die Haushalte von Bund und Ländern ab dem Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine Strukturkomponente erlaubt dem Bund, neue Kredite bis zu höchstens 0,35 % des BIP aufzunehmen. Das jährliche gesamtstaatliche strukturelle Defizit darf nach dem Fiskalvertrag höchstens 0,5 % des BIP betragen, die Schuldenstandsquote muss auf 60 % des BIP zurückgeführt werden. Ein Stabilitätsrat soll fortwährend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sowie die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits überwachen.

Die finanziellen Rahmenbedingungen von Bund und Ländern sind unterschiedlich. Der Bund hat einen wesentlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Defizit- und Schuldenstand. Länder und Gemeinden weisen in den letzten Jahren zum Teil Überschüsse aus. Trotz seiner schwierigeren Finanzlage hat sich der Bund in den vergangenen Jahren immer wieder zusätzlich durch Einnahmeverzichte oder zusätzliche Ausgaben zugunsten der Länder und Gemeinden engagiert. Beispiele hierfür sind Familienleistungsausgleich, Errichtung und Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen, Regionalisierungsmittel, Entflechtungsmittel, Konsolidie-

rungshilfen, das Zukunftsinvestitionsgesetz, komplette Finanzierung des BAföG sowie die Erhöhung des Bundesanteils an Sozialleistungen.

Die anstehenden Regelungen bieten die Chance, die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern auf eine solide Grundlage zu stellen. Ziel sollte es sein, dass jede föderale Ebene langfristig finanziell in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Angesichts der bereits bestehenden umfänglichen finanziellen Lasten des Bundes sollte dieser aus Sicht des Bundesbeauftragten nicht durch weitere finanzielle Zugeständnisse seinen Handlungsspielraum zusätzlich einengen. Hierbei sollten auch die den Ländern im Rahmen des Solidarpakts I überlassenen Umsatzsteueranteile (sieben Prozentpunkte) berücksichtigt werden. Ohne Ausgleich für die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag dürfte es für den Bund schwer werden, auch über den aktuellen Finanzplanungszeitraum hinaus einen Bundeshaushalt ohne neue Schulden vorzulegen.

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es zudem wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat seine Empfehlungen notfalls auch mit Sanktionen begleiten könnte.

0.3 **Grundsicherung für Arbeitsuchende (Tz. 3.1)**

Finanzierung und Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind hochgradig zwischen Bund und Ländern verflochten. Der Bundesbeauftragte empfahl deshalb in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007, die Verantwortlichkeiten zu entflechten und die Leistungen einheitlich einem Träger zuzuweisen. Nur so können die Leistungen wirksam und wirtschaftlich erbracht werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beeinträchtigen die Verflechtungen weiterhin die Effektivität und Effizienz des Gesetzesvollzugs sowie die Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers. Sie verursachen eine fehlerhafte und uneinheitliche Rechtsanwendung, Fehlanreize, Reibungsverluste, Blockaden und Doppelstrukturen.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Finanzierung und den Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende einheitlich dem Bund oder den Ländern zuzuweisen.

0.4 **Bildung und Forschung (Tz. 3.2)**

Bildung und Forschung fallen nach dem Grundgesetz in die Zuständigkeit der Länder. Tatsächlich ist ihre Förderung durch einvernehmliche Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern geprägt. Dies obwohl nach der Föderalismusreform I Mischfinanzierungen abgebaut und Verantwortlichkeiten klarer zugeordnet werden sollten (vgl. die im Jahr 2006 beschlossene Neuregelung des Artikel 91b Grundgesetz).

Seitdem hat der Bund in dem Bestreben, Bildung und Forschung zu stärken, den Ressourcentransfer in den Verantwortungsbereich der Länder deutlich gesteigert und zugleich weniger Transparenz und Steuerbarkeit seiner finanziellen Leistungen in Kauf genommen. Es besteht Anlass zur Sorge, dass der Bund ungeachtet seiner bisherigen Entlastungsmaßnahmen zunehmend für die Finanzierungsanliegen der Länder in die Pflicht genommen wird.

Der Bundesbeauftragte spricht sich dafür aus, die Förderung künftig wieder stärker entsprechend der Leitlinie einer Entflechtung der Aufgaben- und Finanzverantwortung des Bundes und der Länder zu gestalten. Ziel sollte es sein, Anzahl und Ausmaß der Verflechtungen auf das Notwendige zu beschränken, um dysfunktionale Effekte abzumildern.

0.5 **Bundesfernstraßenverwaltung (Tz. 3.3)**

Im Zuge der Bundesauftragsverwaltung verwalten die Länder die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) für den Eigentümer Bund. Dies umfasst z. B. Planen, Vorbereiten und Abrechnen des Baus sowie Betreiben und Unterhalten. Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Fällen festgestellt, dass die im Auftrag des Bundes tätigen Landesverwaltungen nicht immer die Interessen des Bundes wahrnehmen. Dies zeigt sich insbesondere bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen, dem Abstufen von Bundesstraßen sowie beim Bau von Ortsumgehungen.

Die bestehenden Interessengegensätze bei der Bundesfernstraßenverwaltung lassen sich auf die besondere Konstruktion der Bundesauftragsverwaltung zurückführen. Sie wirken sich in der Praxis spürbar zulasten des Bundes aus.

Nach Ansicht des Bundesbeauftragten können nur bei einem Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenz und finanzieller Verantwortung die systembedingten Mängel behoben werden. Er empfiehlt daher wie bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007, dass sich der Bund auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen mit eigener Verwaltung beschränkt. Die Länder sollen mit einem finanziellen Ausgleich Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen übernehmen.

0.6 **Regionalisierungsmittel (Tz. 3.4)**

Der Bund stellt den Ländern für die Aufgaben des Öffentlichen Personennahverkehrs jährlich gesondert Mittel aus seinem Steueraufkommen auf Grundlage des Artikel 106a Grundgesetz zur Verfügung. Der wirtschaftliche Einsatz der vom Bund geleisteten Zahlungen ist auch nach Einführen einer Berichtspflicht der Länder zur Verwendung der Mittel nicht sichergestellt, denn damit allein wird der wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel des Bundes noch nicht gewährleistet.

Der Bundesbeauftragte hält daher an seiner bereits in dem Gutachten aus dem Jahr 2007 gegebenen Empfehlung fest, die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen als klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge künftig vollständig von den Ländern finanzieren zu lassen.

0.7 **Finanzhilfen (Tz. 3.5)**

Die Möglichkeiten des Bundes Finanzhilfen an die Länder zu gewähren, wurde durch Artikel 104b Grundgesetz eingeschränkt. Dennoch spielen sie in der Verwaltungspraxis nach wie vor eine gewichtige Rolle. Dies betrifft etwa Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, die Finanzhilfen zum Kitaausbau sowie die Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

Der Bundesbeauftragte bewertet Finanzhilfen des Bundes an die Länder kritisch. Durch sie wird eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern unterlaufen. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes sind ebenso wie die Prüfungs- und Erhebungsmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes äußerst beschränkt.

Bestehende Finanzhilfen sollten daher soweit wie möglich beendet und die Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Ländern zusammengeführt werden. Für den Fall zweckwidriger Verwendung der Finanzhilfen sollten künftige Regelungen stets Haftungstatbestände vorsehen.

0.8 **Entflechtungsmittel (Tz. 3.6)**

Zum Ausgleich des Wegfalls von Mitfinanzierungen durch den Bund erhalten die Länder sogenannte Entflechtungsmittel nach Artikel 143c Grundgesetz. Gesetzlich vorgesehene Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Angemessenheit und Erforderlichkeit der Zahlungen endeten im Oktober 2012 vorläufig ohne Einigung. Der Bund zahlt den Ländern die Mittel aufgrund einer Änderung im Entflechtungsgesetz in unveränderter Höhe bis zum Jahr 2019.

Die Fortschreibung der Mischfinanzierungsmittel mit anschließender Revision auf Bund-/Länderebene in Artikel 143c Grundgesetz hat sich nicht bewährt. In der praktischen Umsetzung wurde die Reduzierung der Transfermittel vor allem wegen des Widerstands der Länder in die Zukunft verschoben.

Der Bundesbeauftragte ist der Auffassung, dass in vergleichbaren Fällen bereits das Parlament für die Verhandlungen mit den Ländern konkretere Vorgaben machen oder die Beträge selbst festlegen sollte. Übergangszahlungen des Bundes sollten auf den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel abzielen, um schrittweise eine angemessene und langfristig tragfähige Finanzierungsbeteiligung der Länder zu erreichen.

0.9 **Steuern (Tz. 3.7)**

Die Landesfinanzbehörden verwalten die Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer im Auftrag des Bundes. Der Vollzug der Steuergesetze nach bundeseinheitlichen Maßstäben ist derzeit nicht sichergestellt. Ein im Jahr 2014 bundesweit umgesetztes Instrument von Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern hat diesen Zweck bisher noch nicht erreicht. Bei der Bundesbetriebsprüfung wird das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) von den Ländern frühestens im Jahr 2016 die notwendigen Daten erhalten, um die zu prüfenden Steuerpflichtigen selbst auszuwählen.

Die frühere Empfehlung des Bundesbeauftragten, eine Bundessteuerverwaltung einzurichten, konnte nicht umgesetzt werden. Um dennoch einen sachgerechten und einheitlichen Vollzug der Steuergesetze zu gewährleisten, hält es der Bundesbeauftragte für erforderlich, zumindest das Instrument der Zielvereinbarungen zu verbessern. Insbesondere sind Vollzugsziele nach einheitlichen Kriterien an den

für alle Länder verbindlichen übergeordneten Zielen auszurichten. Außerdem müssen die Länder dem BZSt zeitnah Daten zur Verfügung stellen, die es benötigt, um sein Prüfungsrecht wirksam wahrnehmen zu können. Sofern dies nicht auf freiwilliger Basis gelingt, sollten sie gesetzlich dazu verpflichtet werden.

Sollten diese Maßnahmen nicht erfolgreich sein, wären die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern weiter zu stärken. Sofern im Zuge der Beratungen zur Reform des Föderalismus auch die Mechanik des Finanzausgleichs weiterentwickelt wird, sollten dabei Anreizsysteme für die Länder begründet werden, damit Fehlanreize entgegengewirkt werden kann. Nur so kann auch ein Eigeninteresse der Länder, die Steuerquellen möglichst umfassend auszuschöpfen, befördert werden.

0.10 **Haftung (Tz. 3.8)**

Der Bund und die Länder haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung (vgl. Artikel 104a Absatz 5 Satz 1, 2. Halbsatz Grundgesetz). Einzelheiten soll ein Bundesgesetz regeln. Ein entsprechendes Gesetz ist bislang nicht zustande gekommen. In der Praxis werden vom Bund nur wenige Haftungsfälle aufgegriffen. Diese ergeben sich meist aus der Auftragsverwaltung und nur vereinzelt konnte der Bund seine Forderungen gegen die Länder realisieren.

Das Haftungsrecht im Bund-Länder-Verhältnis ist damit nach wie vor wenig wirksam. Ohne ein Haftungsgesetz oder spezielle Haftungstatbestände ist die Haftung im Bund-Länder-Verhältnis auf schwerwiegende Verletzungen dienst- oder arbeitsrechtlicher Hauptpflichten und das Vorliegen von Vorsatz (oder mindestens grober Fahrlässigkeit) begrenzt. Zudem fehlt dem Bund und damit auch dem Bundesrechnungshof ein geeignetes Instrument, um potenzielle Fälle von Fehlverhalten der Länder gezielt aufzudecken.

Der Bundesbeauftragte hält daher an seiner Empfehlung aus dem Gutachten aus dem Jahr 2007 fest, zur Vermeidung von Haftungsfällen die Aufgaben und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern konsequent zu entflechten. Soweit dies nicht möglich ist, sollten gesetzliche Regelungen auf den Weg gebracht werden, die bei Verstößen eine zuverlässige Haftung gewährleisten.

0.11 **Unterhaltsvorschuss (Tz. 3.9)**

Der Staat gewährt einen Unterhaltsvorschuss, wenn Kinder nur bei einem Elternteil leben und der andere Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Die Länder führen das Unterhaltsvorschussgesetz als eigene Angelegenheit aus und sind damit auch für Rückforderungen gegenüber Unterhaltsschuldnern zuständig. Der Bund ist zwar zu einem Drittel an den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss beteiligt, hat jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf den Verwaltungsvollzug.

Der Bundesbeauftragte hat sich wegen gravierender Mängel beim Vollzug bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 für eine Entflechtung ausgesprochen. Die Mängel bestehen fort. Die in den Ländern zuständigen Stellen versäumen es häufig, die Rückforderungsansprüche unverzüglich und vollständig geltend zu machen und durchzusetzen.

Der Bundesbeauftragte bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Ländern bei ausreichender Finanzausstattung die volle Finanzierungsverantwortung zu übertragen.

0.12 **Bevölkerungsschutz (Tz. 3.10)**

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Katastrophenschutz zu Friedenszeiten (Landesverwaltung) und Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall (Bundesauftragsverwaltung). Es bestehen Defizite und Abgrenzungsprobleme bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. So sind die Länder nicht verpflichtet, bei einem Lagezentrum des Bundes mitzuwirken. Der Bund hat auch bei Katastrophen nationalen Ausmaßes keinerlei operative Befugnisse. Es fehlt ein Gesamtkonzept von Bund und Ländern für den Bevölkerungsschutz.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt daher wie bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007, die Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz aufzugeben und ein Gesamtkonzept für Bevölkerungsschutz zu entwickeln.

0.13 **Schlussbemerkung und Empfehlung (Tz. 4)**

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes besteht eine Tendenz zur Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Verantwortlichkeiten sind in der Folge häufig nicht mehr ein-

deutig zuzuordnen. Die Schwächen in der Verwaltungspraxis treten insbesondere an den föderalen Schnittstellen auf. Anhand dieser Schwächen wird das erhebliche Ausmaß administrativer Verflechtungen deutlich. Die anstehende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bietet die Gelegenheit, die Verteilung von Verantwortung, Aufgaben und (Finanzierungs-)Kompetenz zu verbessern.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, Aufgaben, Kompetenzen und finanzielle Verantwortung nach Möglichkeit in einer Hand zusammenzufassen (Entflechtung). Sollte der Grundsatz der Entflechtung nicht oder nur in Teilen umsetzbar sein, muss der Bund zumindest die Möglichkeit haben, die Vereinnahmung bzw. Verwendung seiner Mittel zu kontrollieren und sie ggf. auch zurückzufordern. Die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sind dann klar zu regeln und verfassungsrechtlich abzusichern.

1 Einleitung

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen müssen bis zum Jahreswechsel 2019/2020 umfassend neu geregelt werden. Ende des Jahres 2019 laufen mit dem Solidarpakt II (2005) und dem in diesem Kontext seinerzeit neu geregelten Länderfinanzausgleich zwei maßgebliche Regelwerke zu diesem Thema aus. Zugleich verbietet die für Bund und Länder geltende verfassungsrechtliche Schuldenbremse gemäß Artikel 109 Absatz 3 und 143d Absatz 1 Grundgesetz den Ländern, ab dem Jahr 2020 neue Schulden aufzunehmen.

In seiner Sitzung am 19. März 2014 hat sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mit der verbesserten Kontrolle der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschäftigt. Die Abgeordneten baten um eine Aktualisierung des im Jahr 2007 für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹ erstellten Gutachtens des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern.² Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) stellte darin zusammenfassend maßgebliche Bund-Länder-Finanzbeziehungen dar, denen bei der damals anstehenden verfassungsrechtlichen Neuregelung besondere Bedeutung zukommen konnte. Er stützte sich dabei auf Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Der vorliegende Bericht vertieft bzw. aktualisiert Themen, die bereits im Gutachten zur Föderalismuskommission II eine Rolle gespielt haben. Daneben geht er auf Politikfelder ein, denen im Hinblick auf die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen besondere Bedeutung zukommt.

Der Bericht beschreibt zunächst die Rahmenbedingungen für die anstehende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dies umfasst die in den Jahren 2019/2020 anstehenden Neuregelungen zum Länder-Finanzausgleich und dem Auslaufen des Solidarpakts II mit den finanziellen und rechtlichen Zusammenhängen (Tz. 2.).

¹ Sogenannte „Föderalismuskommission II“.

² „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 27. September 2007 (Gutachten 2007), abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

Der Bericht stellt weiterhin (Tz. 3.) bestehende Verflechtungen zwischen Bund und Ländern in einzelnen Bereichen mit dort festgestellten Dysfunktionalitäten dar. Er zeigt auf, welche Voraussetzungen für ein effizientes System notwendig sind. Abschließend (Tz. 4.) fasst er die Hinweise des Bundesbeauftragten zu allgemeinen Empfehlungen zusammen.

Dem Bundesministerium der Finanzen lag der Bericht zur Stellungnahme vor. Es unterstützt das Grundanliegen des Bundesrechnungshofes, die föderalen Finanzbeziehungen stärker zu entflechten und Aufgaben und Finanzverantwortung in einer Hand zusammenzuführen. Aus Sicht der Bundesregierung müsse eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dabei so ausgestaltet sein, dass sie angesichts sich stetig verändernden Bedingungen der Aufgabenerfüllung problemlösungsfähig bleibe.

2 Anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Finanzströme im föderativen Aufbau beruhen auf der grundgesetzlich festgelegten Kostentragung staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Über die Zuweisung der Steuererträge³ und der Ausgabenzuständigkeit⁴ sichert das Grundgesetz die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern.⁵ Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz muss die staatliche Ebene (Bund oder Länder), die für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständig ist, die entsprechenden (Zweck-)Ausgaben tragen. Das Grundgesetz weist die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben daher immer entweder Bund oder Ländern zu.⁶ Dieses sogenannte „Konnexitätsprinzip“ wird durch die Regelung in Absatz 5 ergänzt, wonach die für die Aufgabenwahrnehmung zuständige staatliche Ebene auch die Verwaltungsausgaben zu tragen hat.⁷ Dadurch sind Aufgaben- und Ausgabenverantwortung grundsätzlich verknüpft. Über klare Finanzierungszuständigkeiten sollen Finanztransfers und Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern möglichst vermieden werden.⁸ Aus Sicht des Bundesbeauftragten begünstigen eindeutige Verantwortlichkeiten eine wirtschaftliche

³ Artikel 106, 106b und 107 Grundgesetz.

⁴ Artikel 104a, 104b 106a Grundgesetz.

⁵ Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke Grundgesetz, Artikel 104a Rz. 6.

⁶ Artikel 30, 83 ff. Grundgesetz.

⁷ Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 2, Artikel 104a Rz. 8.

⁸ Hellermann in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, Band 3 Artikel 104a, Rz. 36.

Haushaltsführung und sie helfen Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden.⁹ Vom Konnexitätsgrundsatz gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz abweichende Zuordnungen der Ausgabenlast müssen im Grundgesetz vorgesehen sein.

Mit der Finanzreform des Jahres 1969 und den danach geschaffenen Durchbrechungen des Trennprinzips eröffnete sich dem Bund die Möglichkeit, sich über Gemeinschaftsaufgaben und finanziellen Leistungen an der Wahrnehmung originärer Länderaufgaben zu beteiligen. Wesentliche Abweichungen und Durchbrechungen sind z. B.

- die Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 104a Absatz 2 Grundgesetz,
- Geldleistungsgesetze gemäß Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz,
- Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz,¹⁰
- Zusammenwirken bei Bildung und Forschung nach Artikel 91b Grundgesetz,
- Zusammenwirken bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß Artikel 91e Grundgesetz,
- Regionalisierungsmittel nach Artikel 106a Grundgesetz oder
- Entflechtungsmittel nach Artikel 143c Grundgesetz.

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind also in verschiedenen Bereichen dadurch geprägt, dass

- die Länder Haushaltsmittel des Bundes erheben oder verwenden (Auftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen oder Steuern, vgl. Tz. 3.3 und 3.7),
- Haushaltsmittel des Bundes den Ländern zufließen - z. B. über Finanzhilfen, (vgl. Tz. 3.5) oder über Geldleistungsgesetze (z. B. Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, UVG, vgl. Tz. 3.9),
- die grundsätzliche Wahrnehmungszuständigkeit sowie das Konnexitätsprinzip durchbrochen werden und der Bund Finanztransfers an die Länder – auch zugunsten der Gemeinden – leistet (z. B. der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Tz. 2.2.5; Grundsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit, Tz. 2.2.5 und 3.1.1.3 oder bei Bildung und Forschung, Tz. 3.2),

⁹ So auch Heintzen, a. a. O., Rz. 2.

¹⁰ Ehemals Artikel 104a a. F., siehe dazu auch Kluth in Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Artikel 104a Grundgesetz, Rz. 2 f.; Kube in Epping/Hillgruber, Grundgesetzkommentar, 2. Auflage, Artikel 104a Rz. 27 ff.

- spezielle Regelungen Abweichungen vom Trennprinzip sowie Finanztransfers des Bundes an die Länder erlauben (Regionalisierungsmittel und Entflechtungsmittel, Tz. 3.4 und 3.6).

2.2 Regelungsbedarf und finanzielle Rahmenbedingungen

2.2.1 Finanzausgleich

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs regelt die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder und den Finanzausgleich zwischen den Ländern. Er ist in den Artikeln 106 und 107 Grundgesetz geregelt und wird im Maßstäbengesetz¹¹ und im Finanzausgleichsgesetz¹² konkretisiert. Beide einfachgesetzlichen Regelungen treten Ende des Jahres 2019 außer Kraft.¹³ Die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfordern eine Anschlussregelung.

Der Finanzausgleich wird auf mehreren Stufen durchgeführt:

- Vertikale Einnahmenverteilung: Auf der ersten Stufe wurden die Gemeinschaftsteuern auf den Bund und die Gesamtheit der Länder aufgeteilt. Auf die Gemeinden entfällt eine ergänzende Ertragszuweisung. Von den Gemeinschaftsteuern stehen Bund und Ländern jeweils 42,5 % der Einkommensteuer und 50 % der Körperschaftsteuer zu; bei der Umsatzsteuer beträgt der Anteil des Bundes im Jahr 2014 rund 53 % und der Anteil der Länder rund 45 %. Die übrigen Anteile der Einkommen- und Umsatzsteuer fließen den Gemeinden zu. Die restlichen Steuerarten stehen entweder ausschließlich dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zu.
- Horizontale Verteilung: Anschließend wird das Steueraufkommen der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder verteilt. Beim sogenannten Umsatzsteuerausgleich (für das Jahr 2013: 7,3 Mrd. Euro) wird die Steuerkraft zwischen den Ländern teilweise ausgeglichen.
- Länderfinanzausgleich: Es folgt ein weiterer Ausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern. Der Länderfinanzausgleich hatte im Jahr 2013 ein Volumen von 8,5 Mrd. Euro.

¹¹ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001.

¹² Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001.

¹³ § 15 MaßstG und § 20 FAG.

Vertikaler Finanzausgleich: Ergänzend weist der Bund „leistungsschwachen“¹⁴ Ländern oder Ländern mit Sonderbedarfen Mittel aus seinem Steueraufkommen zu (sogenannte Bundesergänzungszuweisungen, BEZ, vgl. Tz. 2.2.2).

2.2.2 Vertikaler Finanzausgleich (Solidarpakt II)

Bereits ab dem Jahr 1995 wurde der Finanzausgleich mit dem Solidarpakt I grundlegend neu geordnet¹⁵ und um die neuen Länder und das Land Berlin erweitert. Mit dieser Neuregelung haben die BEZ eine erhebliche Größenordnung erlangt. Im Jahr 1995 stiegen die BEZ von 3,7 Mrd. Euro (1994) auf 12,9 Mrd. Euro an.¹⁶ Nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz¹⁷ (Solidarpakt II) werden sie seit dem Jahr 2005 auf hohem - wenn auch rückläufigem - Niveau fortgeführt.

Der Bund leistete im Jahr 2013 BEZ von 10,8 Mrd. Euro.¹⁸ Ihr Volumen lag damit um rund 27 % über dem des Länderfinanzausgleichs von 8,5 Mrd. Euro.¹⁹ Im Haushalt 2015 sind BEZ von insgesamt 10,0 Mrd. Euro vorgesehen. Sie verteilen sich auf

- allgemeine BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (3,7 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an neue Länder (ohne Berlin) wegen struktureller Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (0,8 Mrd. Euro),²⁰
- Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (0,5 Mrd. Euro) und

¹⁴ § 11 Absatz 1 FAG.

¹⁵ Artikel 33 des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944).

¹⁶ In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund BEZ für Sanierungshilfen zugunsten der Länder Saarland und Bremen von 15 Mrd. Euro geleistet.

¹⁷ Artikel 5 „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“ des „Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955 ff.).

¹⁸ Die gesetzliche Grundlage ist § 11 FAG.

¹⁹ Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2013, Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2014.

²⁰ Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

- Sonderbedarfs-BEZ an neue Länder und das Land Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft aus dem sogenannten Korb I des Solidarpakts II (5,1 Mrd. Euro).

Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ summieren sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro. Sie sind degressiv ausgestaltet.²¹ Im Finanzplanungszeitraum vermindern sie sich von jährlich 5,8 Mrd. Euro (2014) auf 2,8 Mrd. Euro (2018). Im Jahr 2019 sinken sie auf 2,1 Mrd. Euro und laufen aus. Wegen anderer Verpflichtungen aus den Solidarpakten bleibt die Belastung des Bundes dennoch auf hohem Niveau:²²

- So hat der Bund neben den Sonderbedarfs-BEZ im Solidarpakt II zugesagt, bis zum Jahr 2019 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder²³ in den neuen Ländern zu erbringen (sogenannter Korb II).
- Außerdem hat der Bund bei der Neuordnung des Finanzausgleichs im Jahr 1995 (Solidarpakt I) zugunsten der Länder auf sieben Prozentpunkte an der Umsatzsteuer verzichtet. Im Jahr 2013 führte dies beim Bund rechnerisch zu Mindereinnahmen von 12,3 Mrd. Euro.
- Zudem belasten die Zinsen nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“²⁴ und des Fonds „Deutsche Einheit“²⁵ in die Bundesschuld den Bundeshaushalt dauerhaft²⁶.

Um die bei der Neuordnung des Finanzausgleichs übernommenen Finanzierungslasten des Bundes und den Verzicht auf sieben Umsatzsteuerpunkte auszugleichen, wurde der Solidaritätszuschlag²⁷ ab dem Jahr 1995 wieder eingeführt²⁸. Der

²¹ § 11 Absatz 3 FAG.

²² Siehe hierzu Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 2.5.2.2 Teil I Nr. 2.

²³ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

²⁴ Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

²⁵ Schuldenstand des Fonds „Deutsche Einheit“ im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 2005): 38,7 Mrd. Euro.

²⁶ Siehe Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 2.5.3 Teil I Nr. 2.

²⁷ Artikel 31 des FKPG (Solidaritätszuschlagsgesetz 1995).

²⁸ „Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen“, von RA Jochen-Konrad Fromme, MdB a. D., und Klaus Ritgen, Berlin, DVBl. 2014, S. 1017 ff.

Satz dieser Bundessteuer lag zunächst bei 7,5 % der Einkommen- und Körperschaftsteuer; seit dem Jahr 1998 beträgt er 5,5 %. Im Jahr 2013 lag das im Bundeshaushalt vereinnahmte Aufkommen bei 14,4 Mrd. Euro.

2.2.3 Neue verfassungsrechtliche Schuldenregel und europäische Fiskalregeln

Nach der verfassungsrechtlich verankerten Schuldengrenze²⁹ sind die Haushalte von Bund und Ländern ab dem Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine Strukturkomponente erlaubt dem Bund, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) aufzunehmen. Die Länder müssen ihre Haushalte strukturell ausgleichen (Nullverschuldung).

Überdies begrenzt der von 25 EU-Mitgliedstaaten geschlossene Fiskalvertrag³⁰ die Verschuldung des Gesamtstaates. Das jährliche gesamtstaatliche strukturelle Defizit darf höchstens 0,5 % des BIP betragen.³¹ Soweit die tatsächliche Schuldenstandsquote über dem Referenzwert von 60 % des BIP liegt, muss die Differenz um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich zurückgeführt werden. Die Obergrenze von 0,5 % des BIP wurde durch das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags³² für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen³³ in das nationale Haushaltsrecht³⁴ übernommen.

2.2.4 Stabilitätsrat

Die Einhaltung der Schuldenregeln überwacht ein Stabilitätsrat. Ihm gehören der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder an. Der Stabilitätsrat wurde mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel eingerichtet.³⁵ Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen soll er fortwährend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern überwachen. Mit der innerstaatlichen Umsetzung

²⁹ Artikel 109, 115, 143d Grundgesetz.

³⁰ Vertrag vom 2. März 2012 über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

³¹ Ausnahmsweise darf das gesamtstrukturelle Defizit bis zu 1 % des BIP erreichen, wenn die Schuldenstandsquote erheblich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind.

³² Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013 (BGBl. I 2013 S. 2398).

³³ Dem Bund werden die Sozialversicherungen, den Ländern die Gemeinden zugeordnet.

³⁴ § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsatzgesetz.

³⁵ Artikel 109a Grundgesetz i.V.m. Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz).

des Fiskalvertrags erhielt er zusätzlich die Aufgabe, auf die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits zu achten. Zudem wurde er um einen unabhängigen Beirat ergänzt. Dieser soll die Einhaltung der Obergrenze einschätzen und gegebenenfalls hierzu Empfehlungen abgeben. Er besteht aus neun Mitgliedern, u. a. je einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

2.2.5 Finanzielle Rahmenbedingungen

Im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften trägt der Bund einen höheren Anteil am gesamtstaatlichen Defizit und am Schuldenstand. Wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, war der Finanzierungssaldo der Haushalte von Ländern und Gemeinden in ihrer Gesamtheit in den Jahren 2008 bis 2013 deutlich besser als der des Bundes. Zum Teil erzielten Länder und Gemeinden sogar Überschüsse, während der Bund Defizite aufwies. Auch die Sozialversicherung verzeichnete in den letzten Jahren positive Finanzierungssalden, nicht zuletzt dank hoher Bundesleistungen an die Rentenversicherung und an den Gesundheitsfonds (2013: 92,6 Mrd. Euro).

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Gesamtstaat	Bund	Sozialversicherung	Länder und Gemeinden
in Mrd. Euro				
2008	- 0,5	- 14,7	6,4	7,8
2009	- 74,5	- 38,0	- 14,4	- 22,0
2010	- 104,8	- 82,2	3,9	- 26,6
2011	- 23,3	- 27,1	15,4	-11,6
2012	2,6	- 14,7	18,3	- 1,0
2013	4,2	- 4,5	6,1	2,5

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht (Dezember 2014), Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1.

Vom gesamtstaatlichen Schuldenstand entfielen zum Jahresende 2013 fast zwei Drittel (1,4 Billionen Euro oder 64 %) von 2,2 Billionen Euro auf den Bund. Dessen Anteil hatte sich im Jahr 2010 wegen der Maßnahmen zur Abwehr der Finanzkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise um rund drei Prozentpunkte erhöht. Im Einzelnen haben sich die Schuldenstände in den Jahren 2008 bis 2013 wie folgt entwickelt:

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Schuldenstand gesamt	Bund	Länder/ Gemeinden
	in Mrd. Euro		
2008	1 660	1 011	665
2009	1 779	1 080	713
2010	2 067	1 318	765
2011	2 096	1 327	785
2012	2 174	1 372	817
2013	2 160	1 376	801

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung; er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht (Dezember 2014), Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1; eigene Berechnungen.

Trotz seiner im Vergleich zu Ländern und Gemeinden ungünstigeren Haushaltslage, hat sich der Bund erheblich durch Einnahmeverzichte oder zusätzliche Ausgaben zugunsten der Länder und Gemeinden engagiert. Beispiele hierfür sind:

- Im Jahr 1996 hat der Bund 5,5 Umsatzsteuerpunkte an die Länder übertragen, um deren Mehrbelastungen durch die Neuregelung des **Familienleistungsausgleichs** zu kompensieren.
- Im Jahr 2004 hat er den Ländern im Zuge der Arbeitsmarktreform aus seinem **Anteil am Umsatzsteueraufkommen** einmalig 2,65 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.³⁶ Über diese Einnahmемinderung hinaus trägt der Bundeshaushalt zu einem großen Teil die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit (sogenannte Grundsicherung für Arbeitsuchende), nachdem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005 zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt worden sind.³⁷
- Die Länder erhalten seit dem Jahr 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem **Regionalisierungsgesetz** einen bestimmten Teil des Aufkommens der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer). Die Mittel wurden seit dem Jahr 2008 um jährlich 1,5 % erhöht (für das Jahr 2008: 6,7 Mrd. Euro; für das Jahr 2014: 7,3 Mrd. Euro; für das Jahr 2015: 7,3 Mrd. Euro)³⁸ (vgl. hierzu Tz. 3.4).

³⁶ Artikel 29 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) (BGBl. I 2003, S. 2954ff.).

³⁷ Siehe dazu: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, BT-Drs. 17/3650, Nr. 2.4.4.2 und Tabelle 2.7 Teil I Nr. 2.,

³⁸ Kapitel 6001 Titel 031 05.

- Mit der Föderalismusreform I wurden die Finanzhilfen des Bundes an die Länder für den Hochschulbau, den sozialen Wohnungsbau und die gemeindlichen Verkehrsinvestitionen abgeschafft. Zum Ausgleich leistet der Bund seitdem sogenannte Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro. Auf ein nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz mögliches Abschmelzen ab dem Jahr 2014 hat der Bund verzichtet.³⁹ Er leistet die **Entflechtungsmittel** bis zum Jahr 2019 in unveränderter Höhe (vgl. hierzu Tz. 3.6).
- Mit dem **Investitionsprogramm** „Zukunft, Bildung und Betreuung“ hat der Bund in den Jahren 2003 bis 2007 Finanzhilfen von 4 Mrd. Euro an die Länder geleistet. Mit den Mitteln sollten neuen Ganztagschulen geschaffen und bestehende weiterentwickelt werden.
- Bei der Einführung der neuen Schuldenregel hat der Bund sich neben den Ländern hälftig an den **Konsolidierungshilfen** für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein beteiligt (Artikel 143d Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz). Sein Beitrag beläuft sich für den Zeitraum 2011 bis 2019 auf jährlich 800 Mio. Euro.⁴⁰
- Im Jahr 2009 hat der Bund zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise den „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (Konjunkturpaket II) beschlossen. Ein Bestandteil war das **Zukunftsinvestitionsgesetz**, mit dem zusätzliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur für Länder- und Gemeinden mit einem finanziellen Volumen von 10 Mrd. Euro gefördert wurden⁴¹ (vgl. Tz. 3.5.2.1).
- Zugunsten der Gemeinden hat der Bund seinen Anteil an der Finanzierung der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** von 15 % (587 Mio. Euro) im Jahr 2011 auf 100 % ab dem Jahr 2014 (Soll: 5,5 Mrd. Euro) erhöht.⁴² Im laufenden Finanzplanungszeitraum (2014 bis 2018) wendet er dafür voraussichtlich fast 32 Mrd. Euro auf.

³⁹ Das Entflechtungsgesetz wurde geändert als Artikel 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15. Juli 2013.

⁴⁰ Kapitel 6001 Titel 015 02. Davon entfallen auf Bremen 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro.

⁴¹ Siehe auch Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, BT-Drs. 17/3650, Teil I Nr. 1 „Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt“.

⁴² Kapitel 1102 Titel 632 01.

- Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags⁴³ verpflichtet den Bund, etwaige **Sanktionszahlungen** bei einem Verstoß gegen die Vorgaben des Fiskalvertrags bis zum Jahr 2020 alleine zu tragen.
- Der Bund beteiligt sich an der Aufbauhilfe für die hochwassergeschädigten Länder. Die Mittel von 6,5 Mrd. Euro des **Fonds „Aufbauhilfe“**, der im Jahr 2013 errichtet worden ist, werden hälftig von Bund und Ländern getragen. Zudem finanziert er die Gesamtmittel langfristig vor, was entsprechende Zinsbelastungen für künftige Haushalte mit sich bringt.
- Der Bund trägt derzeit die Ausgaben bei der Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zu 65 %, die Länder zu 35 %. Ab dem Jahr 2015 übernimmt er die vollständige Finanzverantwortung für das BAföG. Dadurch werden die Länder dauerhaft um rund 1,2 Mrd. Euro pro Jahr entlastet.

Darüber hinaus haben die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag⁴⁴ für die 18. Legislaturperiode (Koalitionsvertrag) weitere Umschichtungen zugunsten von Ländern und Kommunen vereinbart:

- Mit einem **Bundesteilhabegesetz** sollen die Gemeinden bei der Eingliederungshilfe ab dem Jahr 2018 um jährlich 5 Mrd. Euro entlastet werden. Im Vorfeld wird der Bund in den Jahren 2015 bis 2017 die Gemeinden in Höhe von 1 Mrd. Euro pro Jahr entlasten.⁴⁵
- Bei der Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen sollen Länder und Gemeinden in der laufenden Legislaturperiode mit 6 Mrd. Euro unterstützt werden. Auch insoweit wurde bereits für einen Teil der vorgesehenen Entlastung ein Gesetz verabschiedet. Für den Ausbau und Betrieb der **Betreuungsinfrastruktur für Kinder** unter drei Jahren hat der Bund den Ländern und Gemeinden bereits im Zeitraum von 2007 bis 2013 zusammen 4 Mrd. Euro bereitgestellt.⁴⁶

⁴³ Das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz wurde geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398 ff.

⁴⁴ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (Koalitionsvertrag).

⁴⁵ Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung vom 22. Dezember 2014, BGBl. I S. 2411

⁴⁶ Vgl. dazu Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, BT-Drs. 17/3650, Nr. 2.4.6 Teil I Nr. 2 und 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 2.1.2.4 Teil I Nr. 2.

- Städtebauförderung (0,6 Mrd. Euro).
- Eingliederungshilfe für Arbeitsuchende (1,4 Mrd. Euro).
- Finanzierung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen, den Hochschulpakt, den Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative (3 Mrd. Euro).
- Einsatz zusätzlicher finanzieller Spielräume des Bundes zu einem Drittel für die Entlastung der Länderhaushalte.

Damit sind weitere erhebliche finanzielle Belastungen für den Bund bereits absehbar.

2.3 **Bewertung**

Die bis zum Jahr 2019 notwendige Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bietet die Chance, die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern auf ein solides Fundament zu stellen. Ziel muss es sein, dass jede föderale Ebene langfristig finanziell in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Nach der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel gilt für den Bund ab dem Jahr 2016 eine Kreditobergrenze von maximal 0,35 % des BIP. Bereits in der Übergangsphase war der Haushalt des Bundes in den Jahren 2012 und 2013 strukturell ausgeglichen. Auch im Bundeshaushalt 2014 wird die Obergrenze von 0,35 % des BIP unterschritten. Der Bund leistete damit einen wesentlichen Beitrag auch zur Erfüllung der europäischen Haushaltsregeln. Dieser Weg sollte nicht gefährdet werden.

Trotz seines höheren Schuldenstands (siehe Tz. 2.2.5) hat der Bund die Länder in der Vergangenheit erheblich bei der Finanzierung von Aufgaben entlastet - auch um dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auf Länderebene den Weg zu ebnen. Dies engt jedoch die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei Wahrnehmung seiner eigenen verfassungsmäßigen Aufgaben z. B. im Bereich der Infrastruktur immer mehr ein. Zudem könnten sich zusätzliche Belastungen aus den Hilfsmaßnahmen zur Stützung des Euro ergeben, die der Bund alleine trägt. Angesichts der bereits bestehenden umfänglichen finanziellen Lasten erscheinen die Spielräume des Bundes für weitere finanzielle Zugeständnisse bei Neuordnung des Finanzausgleichs begrenzt.

Würde – wie derzeit im Rahmen der Neuordnung der Finanzbeziehungen diskutiert – das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag zu Gunsten der Entschuldung der Länderhaushalte eingesetzt, müssen die entstehenden Steuermindereinnahmen von derzeit rund 14 Mrd. Euro im Jahr beim Bund gegenfinanziert werden. Hierbei sollten auch die den Ländern im Rahmen des Solidarpakts I überlassenen Umsatzsteueranteile berücksichtigt werden. Ohne Ausgleich für die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag dürfte es für den Bund schwer werden, auch über den aktuellen Finanzplanungszeitraum hinaus einen Bundeshaushalt ohne neue Schulden vorzulegen.

Bund und Länder müssen die Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenregel und der europäischen Fiskalregeln erfüllen. Bei den anstehenden Gesetzesänderungen sollte daher auch geprüft werden, ob die Kontrollmöglichkeiten des Stabilitätsrats bei der Überwachung der Haushalte erweitert werden sollten, wenn der Bund oder ein Land die vorgegebene Defizitobergrenze überschreiten. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen daher auch Sanktionen bei Fehlverhalten verhängen könnte.⁴⁷

3 Feststellungen und Empfehlungen zu einzelnen Bereichen des Gutachtens aus dem Jahr 2007

Die nachfolgend dargestellten Beispiele aus der Verwaltungspraxis zeigen, wie sich föderale Verflechtungen in unterschiedlichen Bereichen auswirken können. Obwohl zu einigen Handlungsfeldern des Gutachtens aus dem Jahr 2007 Empfehlungen zur Entflechtung umgesetzt worden sind⁴⁸ oder Gesetzesvorhaben zur Umsetzung vorbereitet werden,⁴⁹ bestehen die dort beschriebenen Dysfunktionalitäten

⁴⁷ Zuletzt: Nr. 2.9.3 des Teils I Nr. 2 der Bemerkungen 2013 vom 9. Dezember 2013, BT-Drs. 18/111.

⁴⁸ Einführung einer einheitlichen landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts), vgl. Gutachten 2007, Tz. 4.3.3; Mit dem Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) sind auch die Voraussetzungen für eine weitreichende Entflechtung des Gebührenrechts zwischen Bund und Ländern geschaffen worden, Gutachten 2007, Tz. 4.6.2; Verwaltung und teilweise Übergang von Ertragshoheit auf den Bund bei Kraftfahrzeugsteuer, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 26. März 2009 (BGBl. I 2009, S. 606); Versicherung- und Feuerschutzsteuer (§ 5 Abs. 1 Nr. 25 FVG).

⁴⁹ Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz durch die Bundeswehrverwaltung, geplanter Ausstieg des Bundes aus der Finanzierung der Bereitschaftspolizeien der Länder; Übernahme der Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vollständig und auf Dauer ab dem Jahr 2015.

in wesentlichen, finanziell bedeutsamen Bereichen fort. Erstmals beschrieben werden föderative Schwachstellen und ihre finanziellen Auswirkungen auf den Gebieten „Bildung und Forschung“ (Tz. 3.2.), „Finanzhilfen“ (Tz. 3.5) und „Entflechtungsmittel“ (Tz. 3.6).

Der Bundesbeauftragte hatte bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 die föderalen Verflechtungen in Deutschland dargestellt. Er hat dabei insbesondere die Entwicklung beschrieben, wie die ursprünglich im Grundgesetz angelegte funktionale Trennung von Bund und Ländern bei der Ausführung der Gesetze und der Finanzierung von Aufgaben sukzessive aufgehoben wird.⁵⁰ Er hat deutlich gemacht, dass die administrativen Verflechtungsstrukturen zwischen Bund und Ländern auch die eigenverantwortliche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der jeweiligen Staatsebenen beeinträchtigen.

Der Bundesbeauftragte hat die Auffassung vertreten, dass im Verhältnis von Bund und Ländern Aufgaben, Kompetenz und finanzielle Verantwortung nach Möglichkeit jeweils bei einer staatlichen Ebene zusammenzuführen sind. Denn letztlich kann nur so deren Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden. Zusammenfassend hat er darauf hingewiesen, dass ein Modernisieren der bundesstaatlichen Ordnung sowie ein Anpassen an veränderte Rahmenbedingungen eine möglichst weitgehende Entflechtung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern erfordern.⁵¹

3.1 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.1.1 Hintergrund/Sachverhalt

3.1.1.1 Überblick über die Bund-Länder-Verflechtungen

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II deckt den Lebensunterhalt von etwa 6 Mio. Leistungsberechtigten. Sie ist grundsätzlich auf zwei Träger verteilt: die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als kommunale Träger.

Im Regelfall arbeiten die Träger in gemeinsamen Einrichtungen zusammen. Die Bundesagentur ist dabei vor allem verantwortlich für die Eingliederung in Arbeit (z. B. Vermittlung und Qualifizierung) und für die Deckung des Regelbedarfs durch Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld. Zu den Aufgaben der kommunalen

⁵⁰ Gutachten 2007, Tz. 2.4.2.

⁵¹ Gutachten 2007, Tz. 5.

Träger gehören insbesondere Leistungen für Unterkunft und Heizung, für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie flankierende Eingliederungsleistungen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung.

Abweichend davon existiert mit einer begrenzten Zahl zugelassener kommunaler Träger (kommunale Jobcenter) eine parallele Organisationsform. Die kommunalen Jobcenter erbringen auf ihrem Gebiet alle Leistungen auch die der Bundesagentur in eigener Verantwortung.

Unabhängig von der Organisationsform finanziert der Bund die Leistungen der Bundesagentur und den überwiegenden Teil der Verwaltungskosten für den gesamten Vollzug des SGB II. Darüber hinaus beteiligt er sich an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für Bildung und Teilhabe. Der Bund ist in großen Teilen der von ihm (mit-)finanzierten Aufgabenbereiche nicht unmittelbar in den Vollzug eingebunden und hat keine fachlichen Weisungs- und Aufsichtsrechte. Das betrifft Ausgaben von jährlich über 13 Mrd. Euro.

3.1.1.2 Entwicklung der Verflechtungen

In seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 kritisierte der Bundesbeauftragte das System der Finanzierung und Ausführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.⁵² Es sei verflochten, verwische Verantwortlichkeiten und schaffe Einfallstore für unwirtschaftliches Handeln. Der Bund sei der maßgebliche Finanzierungsträger, könne aber die Leistungserbringung bei den Arbeitsgemeinschaften nur unzureichend und bei den kommunalen Jobcentern überhaupt nicht steuern.

Der Gesetzgeber hielt im Wesentlichen an den Strukturen fest. Als das Bundesverfassungsgericht die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärte,⁵³ schuf er eine verfassungsrechtliche Grundlage für deren Nachfolgeorganisationen, die sogenannten gemeinsamen Einrichtungen.⁵⁴ Auch die parallele Organisationsform kommunaler Jobcenter erhielt eine verfassungsmäßige Grundlage. Die Zahl der kommunalen Jobcenter wurde überdies ausgebaut.⁵⁵

⁵² Gutachten 2007, Tz. 4.3.1.

⁵³ BVerfG vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04.

⁵⁴ Artikel 91e Absatz 1 und 3 Grundgesetz i.V.m. §§ 44b ff. SGB II.

⁵⁵ Artikel 91e Absatz 2 und 3 Grundgesetz i.V.m. § 6b SGB II.

Der Bundesbeauftragte wies im Gesetzgebungsverfahren darauf hin, dass die Verfassungsänderung den Reformbestrebungen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission I) widerspreche. Die Verflechtungen würden festgeschrieben und dabei sogar noch komplexer und verwaltungsaufwendiger. Der Bundesbeauftragte blieb bei seiner Forderung nach einer umfassenden Neuorganisation und Entflechtung dieser Aufgaben. Dafür sei zunächst die Systemscheidung für eine ungeteilte Leistungsträgerschaft des Bundes oder der Länder (einschließlich der Kommunen) zu treffen.

3.1.1.3 Ausweitung der Verflechtung mit dem Bildungs- und Teilhabepaket

In der Folgezeit schlossen Bund und Länder einen Kompromiss über die Finanzierung neu einzuführender Leistungen für die Bildung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (sogenanntes „Bildungs- und Teilhabepaket“).⁵⁶ Danach sollen die Bildungs- und Teilhabeleistungen von den Ländern bzw. Kommunen erbracht, aber vom Bund finanziert werden.⁵⁷ Da diese Finanzierung für die gewünschte Form der Leistungen nach dem Grundgesetz unzulässig war,⁵⁸ wurde der Finanztransfer durch eine entsprechende Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung bewerkstelligt. Unter Einbeziehung weiterer Entlastungs- und Ausgleichspositionen wuchs die Bundesbeteiligung im ersten Jahr um einen Betrag von 1,4 Mrd. Euro. Zu dem Kompromiss gehörte ferner, dass der Bund schrittweise die gesamten Kosten der Kommunen für die Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung nach dem SGB XII zu übernehmen hat. Im Jahr 2014 sind das 5,5 Mrd. Euro. Im Gegenzug stimmten die Länder den Gesetzesänderungen zu.

3.1.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

3.1.2.1 Einfluss des Bundes weiterhin unangemessen gering

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes klaffen finanzielle Beteiligung und Einfluss des Bundes auf den Gesetzesvollzug auch nach der Neuregelung auseinander. Der Bund trägt weiterhin den überwiegenden Teil der Kosten, ohne entsprechende Vollzugs- und Aufsichtsbefugnisse zu haben. Das gilt insbe-

⁵⁶ Als Teil des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Gesetzes Sozialgesetzbuch (RBEG/SGB2/SGB12ÄndG).

⁵⁷ Vgl. Plenarprotokoll der 880. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 25. Februar 2011, 17. WP, Anlage 1.

⁵⁸ Der Bund konnte nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz nur Geldleistungen finanzieren, die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sollten aber gerade durch Gutscheine gedeckt werden.

sondere für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für Bildung und Teilhabe, bei kommunalen Jobcentern sogar für alle vom Bund (mit-)finanzierten Leistungen. Die Aufsicht liegt insoweit bei den zuständigen obersten Landesbehörden. In einigen Ländern ist lediglich eine Rechtsaufsicht vorgesehen. Die Bundesregierung ist auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle der obersten Landesbehörden beschränkt.

Der Bund ist damit in weiten Teilen des Gesetzesvollzugs auf ein entgegenkommendes und kooperatives Verhalten der Länder angewiesen. Das spiegelt sich in den Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes wider. Darin stimmt es den Feststellungen und Würdigungen des Bundesrechnungshofes regelmäßig zu, verweist aber darauf, den konkreten Gesetzesvollzug nur begrenzt beeinflussen zu können. Dieser falle in die „dezentrale Umsetzungsverantwortung“ der gemeinsamen Einrichtungen bzw. sei Angelegenheit der Länder.

3.1.2.2 Mittelverwendung durch kommunale Jobcenter wird nicht ausreichend kontrolliert

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass das BMAS die kommunalen Abrechnungsunterlagen nicht hinreichend prüfte. Das gewählte Prüfverfahren (sog. Plausibilitätsverfahren) ließ im Ergebnis keine valide Beurteilung zu, ob die geltend gemachten Aufwendungen der kommunalen Jobcenter nach Grund und Höhe vom Bund zu tragen waren.

Sofern die kommunalen Jobcenter mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung über die Abrechnung der Aufwendungen⁵⁹ geschlossen haben, dürfen sie am automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) teilnehmen. Damit können sie unmittelbar auf den Bundeshaushalt zugreifen. Der Ermächtigung zum Mittelabruf stehen jedoch keine angemessenen Kontrollmechanismen gegenüber.

3.1.2.3 Verflechtungsbedingte Komplexität des Leistungsrechts

Die finanziellen Verflechtungen wirken bis in das Leistungsrecht hinein. Das betrifft beispielsweise die Frage, wessen Finanzierungsanteil sich verringert, wenn die Leistungsberechtigten einen Teil ihres Bedarfs mit eigenem Einkommen decken können. Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen hängt das ent-

⁵⁹ Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

scheidend davon ab, wie das Einkommen rechnerisch auf den Bedarf der einzelnen Personen verteilt wird. Derzeit wird das nach einer Methode (sogenannte Bedarfsanteilmethode) berechnet, die ganz wesentlich wegen der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern gewählt wurde. Sie ist kompliziert, verwaltungsaufwendig und klageanfällig. Sie führt teilweise zu Bescheiden, die aus Dutzenden von Berechnungstabellen bestehen und auch für Fachleute nur schwer zu verstehen sind. Eine Rechtsvereinfachung ist an den widerstreitenden Interessen der Leistungsträger gescheitert.

3.1.2.4 Auswirkungen auf Personalkörper der gemeinsamen Einrichtungen

Die gemeinsamen Einrichtungen können keine Beschäftigten selbst anstellen oder ausbilden. Sie sind auf Personalzuweisungen der Bundesagentur und der Kommunen angewiesen. Je nach Herkunft und Status der Beschäftigten gelten innerhalb jeder gemeinsamen Einrichtung zwei tarif- und zwei beamtenrechtliche Regelungen mit unterschiedlichen Arbeits- und Entgeltbedingungen. Zudem waren die meisten Zuweisungen bislang befristet. Das führte bei vielen gemeinsamen Einrichtungen zu starken Fluktuationen und hohem Einarbeitungsaufwand, Qualitätsproblemen und einer hohen Arbeitsbelastung.

3.1.2.5 Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets

Bund-Länder-Streit entstand auch bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets. Die Kommunen gaben in den Jahren 2011 und 2012 etwa zwei Drittel (im Jahr 2011) bzw. ein Drittel (im Jahr 2012) der erhaltenen Bundesmittel nicht wie vorgesehen für Bildungs- und Teilhabeleistungen aus. Um die nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel für das Jahr 2012 zu verrechnen, kürzte das BMAS laufende Zahlungen an die Länder. Einige haben den Bund daraufhin verklagt.

3.1.3 Würdigung und Empfehlungen

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes führen die Bund-Länder-Verflechtungen weiterhin zu erheblichen Defiziten im Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Eine Verfassungsänderung, verschiedene Gesetzesänderungen und viele andere Versuche, die Verwaltungs- und Steuerungsmechanismen zu verbessern, sind erfolglos gewesen. Das zeigt, dass die Mängel weitgehend verflechtungsbedingt und damit systemimmanent sind.

Auch die zahlreichen Streitigkeiten und Kompromisslösungen über die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind struktureller Natur. Sie gehen auf die im System

angelegten Interessenskonflikte und Konsenszwänge zurück. Auf diese Weise hemmt die Verflechtung notwendige Entscheidungen, verursacht komplexe und ineffiziente Regelungen und führt mitunter – wie im Fall des Bildungs- und Teilhabepakets – zu noch mehr Verflechtung.

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten sollten die Verflechtungen und das Nebeneinander zweier Organisationsmodelle beseitigt werden. Ziel des Bundes sollte es sein, Leistungsverantwortung und Finanzverantwortung übereinstimmend, eindeutig und klar abgrenzbar zuzuordnen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollte nur von einem Träger finanziert und durchgeführt werden. Nur so können die dargestellten Fehlanreize, Reibungsverluste, Blockaden und Doppelstrukturen zuverlässig abgebaut und eine rechtmäßige und bundeseinheitliche Leistungserbringung gewährleistet werden.

3.2 Bildung und Forschung

3.2.1 Hintergrund/Sachverhalt

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind die Länder für die staatlichen Aufgaben auf den Gebieten der Bildung und Forschung zuständig (Artikel 30, 83 ff. Grundgesetz). Hiervon abweichend besitzt der Bund eng umgrenzte (Mit-)Verwaltungszuständigkeiten als ungeschriebene Kompetenzen aus der Natur der Sache für Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung.⁶⁰

Das Grundgesetz knüpft an die Wahrnehmungszuständigkeit die Ausgabenlast.⁶¹ Diese Konnexität ist allerdings durch Artikel 91b Grundgesetz durchbrochen. Hiernach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von

- Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Artikel 91b Absatz 1 Nummer 1)
- Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2)

⁶⁰ Dies sind Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvollerweise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können, insbesondere im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung, vgl. Punkt 4 des Entwurfs des „Flurbereinigungsabkommens“ vom 7. Juni 1971.

⁶¹ Sogenannte Konnexität von Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz, Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz.

- Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Artikel 91b Absatz 1 Nummer 3).

Bund und Länder können daneben vereinbaren, in bestimmten weiteren Fällen zusammenzuwirken (Artikel 91b Absatz 2 Grundgesetz).

Bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 waren der Hochschulbau und die gemeinsame Bildungsplanung Teil der Gemeinschaftsaufgaben. Im Zuge der Reformen wurden die Gemeinschaftsaufgaben weitgehend abgeschafft und die entsprechenden Bundesmittel fielen weg.⁶² Zur Kompensation erhielten die Länder für die genannten Bereiche seitdem Ausgleichszahlungen (sog. „Entflechtungsmittel“; Artikel 143c Grundgesetz) des Bundes von 715 Mio. Euro jährlich (vgl. Tz. 3.6).

Der Bundestag hat eine von der Bundesregierung eingebrachte Änderung des Artikels 91b Grundgesetz beschlossen, mit der die Kooperationsmöglichkeiten des Bundes und der Länder bei der Hochschulfinanzierung erweitert werden.⁶³ Hiernach sollen Bund und Länder künftig aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung nicht nur Vorhaben (siehe Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz), sondern auch Einrichtungen von Wissenschaft und Forschung der Hochschulen gemeinsam fördern können. Die Verfassungsänderung erlaubt es dem Bund, Hochschulen langfristig institutionell zu fördern. In der politischen Diskussion wird teilweise darüber hinaus der Einbezug des Schulbereichs gefordert.

3.2.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Zahlreiche Bund-Länder-Vereinbarungen nach Artikel 91b Grundgesetz sehen bei der Förderung von Bildung und Forschung eine umfangreiche und langfristige Mitfinanzierung des Bundes im Aufgabenbereich der Länder vor. Allein dafür stellt der Bundeshaushalt für das Jahr 2015 mehr als 8 Mrd. Euro bereit. Aufgrund von Bund-Länder-Vereinbarungen werden unter anderem die folgenden Maßnahmen finanziert:

- die institutionelle Förderung außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (unbefristet)

⁶² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

⁶³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 23.12.2014 ([BGBl. I S. 2438](#)).

- die Exzellenzinitiative (zunächst bis zum Jahr 2017)
- der Hochschulpakt 2020 (zunächst bis zum Jahr 2015)
- der Qualitätspakt Lehre (bis zum Jahr 2020)
- die Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräte (unbefristet)
- die Qualitätsoffensive Lehrerbildung (bis zum Jahr 2023)
- das Professorinnenprogramm (zunächst bis zum Jahr 2017)
- die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen (bis zum Jahr 2018)
- die Förderung des Wettbewerbs „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ (bis zum Jahr 2018)
- die Förderung der Nationalen Kohorte (zunächst bis zum Jahr 2023).

Ein Großteil der Bundesmittel entfällt dabei auf die drei im Folgenden dargestellten Maßnahmen:

(1) Auf der Grundlage des Bund-Länder-Abkommens über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) fördern Bund und Länder gemeinsam unbefristet eine Vielzahl außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen (Betrieb und Investitionen). Hierzu gehören insbesondere die Einrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) und der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL) sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als gemeinsame Forschungsförderungsorganisation. Die Finanzierungsanteile des Bundes betragen je nach Einrichtung zwischen 90 % und 50 %. Im Bundeshaushalt für das Jahr 2015 sind dafür insgesamt 5,3 Mrd. Euro veranschlagt. Zwar trägt der Bund den größten Anteil an der Finanzierungslast für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen, gleichwohl sind seine Gestaltungsmöglichkeiten schon dann eingeschränkt, wenn er nicht selbst als Zuwendungsgeber auftritt, sondern die Mittel den Ländern zuweist. Das haben Prüfungen des Bundesrechnungshofes gezeigt.

Mit dem Pakt für Forschung und Innovation haben Bund und Länder ihre Zuwendungen für die großen außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen seit dem Jahr 2005 kontinuierlich gesteigert. Ab dem Jahr 2016 will der Bund jährliche

Steigerungen von 3 % alleine finanzieren. Die Wirkungen des Pakts werden gegenüber Parlament und Öffentlichkeit in einem Monitoringbericht dargestellt. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes fehlt dabei eine kritische Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die aus Sicht des Bundes verfolgten Ziele erreicht wurden.

(2) Mit der Exzellenzinitiative fördern Bund und Länder projektbezogen Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Phase I von 2006 bis 2011, Phase II von 2012 bis 2017). Der Bund trägt 75 % der Ausgaben. Im Bundeshaushalt 2015 sind hierfür Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro veranschlagt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwachte die für die Durchführung zuständige Wissenschaftsorganisation die Verwendung dieser Mittel nur unzureichend.⁶⁴ Mittlerweile hat sie ein Konzept entwickelt, um diese Defizite abzustellen.

(3) Mit dem Hochschulpakt 2020 wollen Bund und Länder die Leistungsfähigkeit der Hochschulen erhöhen. In bislang zwei Programmphasen (vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 und vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015) des bis zum Jahr 2020 konzipierten Pakts unterstützt der Bund

- die Schaffung zusätzlicher Studienplätze (erste Säule) und
- gewährt den Hochschulen bei Projektförderungen der DFG eine zusätzliche Programmpauschale von 20 % für die in Anspruch genommene Infrastruktur (zweite Säule).

Der Bundeshaushalt 2015 sieht für die erste Säule Ausgaben von 1,7 Mrd. Euro und für die zweite Säule von 0,4 Mrd. Euro vor. Bund und Länder verhandeln derzeit über eine Fortführung des Hochschulpakts bis zum Jahr 2023.

Seit dem Jahr 2013 enthält die Bund-Länder-Vereinbarung für die bis zum Jahr 2015 laufende Programmphase eine Obergrenze für Zahlungen des Bundes aus der ersten Säule von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Obergrenze ist auf diesen Betrag angehoben worden, nachdem die Prognosen zum Anstieg der Studienanfängerzahl erhöht werden mussten. Auch die aktuelle Prognose der Kultusministerkonferenz aus dem Frühjahr 2014 weist eine wiederum erhöhte Studienanfängerzahl aus; der tatsächliche Finanzbedarf geht damit deutlich über die Finanzplanung des Bundes und seine Zusagen an die Länder hinaus.

⁶⁴ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 69.

Obwohl die Projektförderungen der DFG von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden, finanziert der Bund die Programmpauschalen bislang allein.⁶⁵ Dies führt zu der widersprüchlichen Situation, dass die zugrunde liegenden Forschungsprojekte von Bund und Länder gemeinsam finanziert werden, die Entlastung der eindeutig in der Zuständigkeit der Länder liegenden Hochschulinfrastruktur hingegen ausschließlich vom Bund. Die Pauschalen gehen zudem über die im Hochschulpakt verankerte Funktion hinaus, die durch die geförderten Projekte entstehenden Belastungen auszugleichen; sie sind bereits jetzt ein wesentliches Finanzierungsinstrument für die Forschungsinfrastruktur der Hochschulen, die nach wie vor in der Verantwortung der Länder liegt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat sich entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und der Erwartung des Rechnungsprüfungsausschusses in den Verhandlungen zum Hochschulpakt für eine angemessene Beteiligung der Länder eingesetzt. Es hat dabei erreicht, dass eine Erhöhung der Pauschalen um 2 % von den Ländern finanziert werden soll. Der Bundesbeauftragte sieht hierin kaum mehr als eine symbolische Beteiligung.

Außerhalb des Hochschulpakts erhalten die Hochschulen bei der direkten Förderung von Forschungsprojekten durch das BMBF als zusätzlichen Aufschlag auf die Projektausgaben eine – den Programmpauschalen der DFG vergleichbare – sogenannte Projektpauschale in entsprechender Höhe. Vertreter des Bundes bezeichneten diese im Jahr 2011 ausdrücklich als Ausgleich für die Belastung der Länder durch die damalige Erhöhung der BAföG-Leistungen.

3.2.3 Würdigung und Empfehlungen

Die zahlreichen gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Ländern sind von einer Vielfalt von Mischfinanzierungen, Entlastungsmaßnahmen und alleinigen Finanzierungsbeiträgen des Bundes geprägt. Sie haben sich damit von dem finanzverfassungsrechtlichen Prinzip aufgeteilter und klar voneinander abgegrenzter Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen weit entfernt. Die dargestellten Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Verflechtungen Nachteile und Risiken für den Bundeshaushalt mit sich bringen:

⁶⁵ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 68.

- Anreize für unwirtschaftliches Verwaltungshandeln

Nach allen Erfahrungen des Bundesbeauftragten bestehen Risiken für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, wenn die Verantwortlichkeiten für Finanzierung und sachgerechte Verwendung ganz oder teilweise auseinanderfallen. Die eine Ebene hat nur einen geringeren Einfluss auf die Mittelverwendung und die andere ein vermindertes Eigeninteresse an einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz. Dies zeigen die Erfahrungen mit der Verwendung der vom Bund an die Hochschulen gezahlten Programmpauschalen. Anders als bei der Grundfinanzierung durch die Länder haben sich hier Spielräume für individuelle Verteilungsmechanismen und intransparente Handlungsweisen ergeben, die nicht zwingend den sachlichen Prioritäten der Hochschulen entsprechen.

- Eingeschränkte Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten

Die dargestellten Finanzierungszusagen gegenüber den Ländern reduzieren den Bund vielfach auf die Rolle des „Geldgebers“. Damit treten die Ziele, die er mit der Bereitstellung seiner Mittel verbindet, ebenso in den Hintergrund wie die Möglichkeiten, die Zielerreichung zu kontrollieren oder zu evaluieren. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Finanzierung zusätzlicher Studienplätze im Hochschulpakt.

- Unzureichende Transparenz

Die Gesamtwirkung der Maßnahmen, die der Bund zugunsten der Länder oder gemeinsam mit ihnen ergreift, lässt sich nicht verlässlich abschätzen. Dazu trägt auch bei, dass die Zielrichtungen der Maßnahmen unterschiedlich sind. Ein Gesamtkonzept, das die Rolle des Bundes und seiner finanziellen Beiträge einordnet, ist nicht erkennbar. Teilweise sind die ursprünglichen Zielsetzungen des finanziellen Engagements durch den Bund in den Hintergrund getreten. Stattdessen dient die Finanzbeteiligung der allgemeinen Stärkung der Finanzkraft der Länder. Dies gilt insbesondere für die seit Jahren in unveränderter Höhe gezahlten Entflechtungsmittel. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten haben sie den Charakter finanzieller Übergangsregelungen nahezu verloren. Ihr ursprünglicher Zweck, die Folgen des Kooperationsverbotes zu kompensieren, würde spätestens mit der geplanten Wiederbelebung des Ziels einer gemeinsamen Hochschulfinanzierung weitgehend entfallen.

- Gefahr einer zunehmenden finanziellen Inanspruchnahme des Bundes

Die dargestellte Tendenz zur Verfestigung von Leistungen des Bundes lässt befürchten, dass der Bund über seine bisherigen Entlastungsmaßnahmen hinaus für Ausgaben der Bildung und Forschung in die Pflicht genommen wird. Das würde den Ländern den Anreiz zu eigenen finanzwirtschaftlichen Prioritäten nehmen und diejenigen Länder bestrafen, die solche Prioritäten gesetzt haben.⁶⁶ So dürfte bei künftigen finanziellen Engpässen bei der Hochschulfinanzierung der durch die Übernahme des BAföG-Anteils der Länder⁶⁷ geleistete Beitrag des Bundes schnell in den Hintergrund treten.

Nach Einschätzung des Bundesbeauftragten haben sich bei der bildungs- und forschungspolitischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern in den letzten Jahren die Verflechtungen weiter erhöht und die Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen verringert. Das widerspricht den Zielen der Föderalismuskommission II. Die bevorstehende Aufhebung des Kooperationsverbots bei der Hochschulfinanzierung setzt diese Tendenz fort. Sie kann dysfunktionale Effekte der Verflechtungen verstärken und den Gestaltungsspielraum für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen erheblich einengen.

Der Bundesbeauftragte spricht sich dafür aus, die Förderung von Bildung und Forschung grundsätzlich neu zu ordnen und die Aufgaben- und Finanzverantwortung des Bundes und der Länder zu entflechten. Idealerweise sollten bei jeder staatlichen Aufgabe die Zuständigkeit und die Finanzverantwortung in einer Hand liegen. Die zuständige Ebene müsste zudem ausreichende Mittel für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben. Der Bundesbeauftragte erkennt nicht, dass sich dieses Ideal in der Praxis nicht vollständig verwirklichen lassen wird. Er ist sich zudem bewusst, dass der Bund einen wesentlichen Beitrag zu Bildung und Forschung als wesentliche Standortfaktoren leisten will und muss. Er hält es gleichwohl für geboten, die finanziellen Verflechtungen auf das Notwendige zu beschränken. Ein „Automatismus“, nachdem der Bund bei der Finanzierung von Bildung und Forschung ein immer höheres Gewicht bekommt, sollte verhindert werden.

⁶⁶ Vgl. Berichterstattung über die Steigerung der Grundfinanzierung des Landes Baden-Württemberg für die Hochschulen des Landes von 2,47 Mrd. Euro auf 3,05 Mrd. Euro im Jahr 2020, z. B. „Rektoren loben das Musterlände“, in: Badische Zeitung vom 24. Juli 2014.

⁶⁷ Siehe oben, Tz. 2.2.5.

Wo Verflechtungen unvermeidlich sind, sollten die Risiken unwirtschaftlicher Ergebnisse durch angemessene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes und durch ausreichende Transparenz begrenzt werden. Hierzu sollte auch eine Bestandsaufnahme aller direkten und indirekten Entlastungsmaßnahmen des Bundes vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage sollte eine Evaluierung der Entlastungsmaßnahmen folgen. Sie sollte offenlegen, inwieweit die Entlastung auf der Länderseite tatsächlich den Bereichen Bildung und Forschung zugutegekommen ist und welche Verbesserungen dadurch erzielt wurden.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat bei den Beratungen für den Bundeshaushalt 2014 bereits ein Monitoring-Verfahren beschlossen, das Antworten auf einen Teil dieser Fragen geben soll. Es sollte auf einer möglichst breiten Grundlage die Wirkungen der Ressourcentransfers in den Verantwortungsbereich der Länder erfassen und Notwendigkeit und Wirkungen der Transfers kritisch hinterfragen.

3.3 Bundesfernstraßenverwaltung

3.3.1 Hintergrund/Sachverhalt

Der Bund ist Eigentümer der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen des Fernverkehrs). Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes (sog. Bundesauftragsverwaltung).⁶⁸

Der Bund ist dabei für die grundsätzlichen, übergeordneten Aufgaben im Bundesfernstraßenbau zuständig. Dazu gehören vor allem Finanzierung, Straßennetzgestaltung, Ausbauprogramme und die Erstellung der Verkehrswegepläne. Darüber hinaus übt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Ländern aus. Die Länder bauen und verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dies umfasst eine Vielzahl von Aufgaben, z. B. Planen, Vorbereiten und Abrechnen des Baus sowie Betreiben und Unterhalten.

Der Bundesbeauftragte hatte bereits im Gutachten aus dem Jahr 2007 ausgeführt, dass dadurch Interessengegensätze zwischen dem Bund (Eigentümer/Kontrollinstanz) und den Ländern (Ausführende) auftreten. Die Probleme, die sich aus diesem auftraggeber-/auftragnehmerähnlichen Verhältnis ergaben, wirkten sich

⁶⁸ Artikel 90 Absatz 1 und 2 Grundgesetz.

danach in der Praxis spürbar zulasten des Bundes aus. Systembedingte Schwächen der Bundesauftragsverwaltung zeigten sich insbesondere bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen, dem Abstufen von Bundesstraßen sowie beim Bau von Ortsumgehungen.

Zur Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung schlug der Bundesbeauftragte der Föderalismuskommission eine Grundgesetzänderung vor. Der Bund sollte sich auf den Bau und die Verwaltung der Bundesautobahnen mit eigener Verwaltung beschränken. Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich ohne Zweckbindung erhalten. Die Bundesauftragsverwaltung im Bundesfernstraßenbau sollte durch eine klare Aufgaben- und Ausgabenzuordnung auf der jeweils zuständigen staatlichen Ebene ersetzt werden.

Das BMVI sah in den Problemen beim Bundesfernstraßenbau keinen Konstruktionsfehler der Bundesauftragsverwaltung, sondern lediglich Vollzugsschwächen. Ihnen wollte es mit seinen Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten sowie einer erhöhten Prüfungsintensität begegnen.

3.3.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die seit dem Gutachten aus dem Jahr 2007 gewonnenen Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass die Schwächen der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen nach wie vor bestehen. So hat der Bundesrechnungshof in zahlreichen Fällen festgestellt, dass die im Auftrag des Bundes tätigen Landesverwaltungen nicht immer die Interessen des Bundes wahrnehmen. Dies betraf insbesondere

- die fehlerhafte und überdimensionierte Planung von Straßenbaumaßnahmen.
Das Land Sachsen-Anhalt hat zum Beispiel eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der Bundesautobahn A 14 ohne Zustimmung des BMVI gebaut, obwohl weder das Verkehrsaufkommen, die Leistungsfähigkeit der Strecke noch die Unfallzahlen eine solche Anlage rechtfertigten.
- die Umgehung und Missachtung von Regelungen bzw. Vorgaben des BMVI.
Entgegen der Vorgaben des Bundes haben die Länder Straßenbaumaßnahmen nicht in dem für den Bau erforderlichen Umfang vorbereitet. So haben sie z. B. notwendige Baugrunduntersuchungen unterlassen. Dadurch ermittelten sie den Kostenrahmen nur unzureichend, sodass dieser häufig zu niedrig an-

gesetzt war und spätere Kostensteigerungen die Regel waren. Zudem informierten die Länder das BMVI über Kostenänderungen häufig zu spät und ließen es über die wahren Gründe der Kostenentwicklung im Unklaren.⁶⁹

- die Kostenteilungen zwischen den Ländern und dem Bund.

Seit dem Jahr 2007 zahlten die Länder dem Bund wegen fehlerhaften Kostenteilungen 38,6 Mio. Euro zu viel gezahlte Mittel zurück.⁷⁰

Die umfangreichen Defizite bestehen auch deshalb weiterhin, weil das BMVI bisher kein umfassendes Informations- und Kontrollsystem im Bundesfernstraßenbau eingeführt hat. Auch seine Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten hat es nicht wie angekündigt genutzt.

3.3.3 Würdigung und Empfehlungen

Die dargestellten Fehler beim Bundesfernstraßenbau lassen sich auf die besondere Konstruktion der Bundesauftragsverwaltung zurückführen. Sie sind innerhalb des bestehenden Systems auch kaum zu beheben. Dazu müssten die Länder z. B. bereit sein, bei der Entwicklung des Informations- und Kontrollsystems aktiv mitzuwirken. Das ist wegen ihrer anders gelagerten Interessen aber wenig wahrscheinlich.

Nach Ansicht des Bundesbeauftragten können nur durch ein Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenzen und finanzieller Verantwortung die systembedingten Mängel behoben werden. Er empfiehlt deshalb weiterhin, dass sich der Bund auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen mit eigener Verwaltung beschränken sollte. Die Länder sollten demgegenüber Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen übernehmen. Dafür würden sie einen finanziellen Ausgleich erhalten, der aus einer Veränderung des Länderanteils am Steueraufkommen bestehen könnte.

Bund und Länder könnten ihre Straßenbaumaßnahmen dann eigenverantwortlich planen. So würden Interessengegensätze weitgehend vermieden und Straßenbaumittel effizienter eingesetzt. In Österreich hat eine Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Bundesländern die Transparenz und Effizienz in der Straßenbauverwaltung gesteigert. Die Aufgabe, ihre Straßen zu bauen, zu erhalten und

⁶⁹ Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau vom 14. April 2014.

⁷⁰ Siehe Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2008, BT-Drs. 16/11000, Nr. 51 und Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, BT-Drs. 17/7600, Nr. 54.

zu betreiben, hat die Republik Österreich dabei der zu 100 % in ihrem Eigentum stehenden „Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft“ (ASFINAG) übertragen.

Falls ein Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenzen und finanzieller Verantwortung in Deutschland scheitert, muss das BMVI intensiv damit fortfahren, ein Informations- und Kontrollsystem aufzubauen, das die systembedingten Schwächen der Bundesauftragsverwaltung reduziert. Es bestehen jedoch Zweifel, ob es dem BMVI gelingen wird, ein solches System einzuführen

3.4 Regionalisierungsmittel

3.4.1 Hintergrund/Sachverhalt

Die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) liegt seit dem 1. Januar 1996 bei den Ländern. Als Ausgleich für die damalige Bahnstrukturreform wurde Artikel 106a Grundgesetz geschaffen. Danach stellt der Bund den Ländern für die Aufgaben des ÖPNV jährlich gesondert Bundesmittel aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Das Nähere ist im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) geregelt. Im Jahr 2008 betrugen die Mittel knapp 6,7 Mrd. Euro und sollten jährlich um 1,5 % steigen. Die im RegG vorgesehene Zweckbindung für die Verwendung der Mittel ist wenig konkret.⁷¹ Das Gesetz sah ursprünglich keinerlei Kontrollbefugnisse des Bundes oder Sanktionen bei zweckwidriger Verwendung der Mittel vor. In seinem Gutachten vom 27. September 2007 hat der Bundesbeauftragte daher gefordert, Artikel 106a Grundgesetz zu streichen. Die Länder hätten danach die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen zu finanzieren. Die Aufgaben- und die Finanzverantwortung würden in einer Hand zusammengeführt.⁷²

3.4.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die Regionalisierungsmittel sind auf knapp 7,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 angewachsen.⁷³ Bei der letzten Novelle des RegG im Jahr 2007 wurde § 6 Absatz 2 RegG eingeführt. Danach stellen die Länder jährlich dem Bund die Verwendung der Mittel „nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent dar“. Nach Anga-

⁷¹ Nach § 1 RegG soll eine ausreichende „Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ sichergestellt werden. Gem. § 6 ist „insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“.

⁷² Gutachten 2007, Tz. 4.2.3.

⁷³ Epl. 60 Kap. 6001 Titel 031 05.

be der Bundesregierung haben sich Bund und Länder im Jahr 2009 auf einheitliche Kriterien für diese Berichtspflicht geeinigt.⁷⁴ Sanktionen bei Nichterfüllen der Berichtspflicht sind nicht vorgesehen.

Gemäß Koalitionsvertrag ist bei der anstehenden Revision der Regionalisierungsmittel im Jahr 2014 „eine zügige Einigung“ mit den Ländern angestrebt. Diese Mittel sollen in der Bund-Länder-Finanzkommission für den Zeitraum ab dem Jahr 2019 auf eine neue Grundlage gestellt werden, um die „Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs langfristig zu sichern“.⁷⁵ Dabei wird von den Ländern erwartet, dass sie „einen effizienten Mitteleinsatz nachweisen und Anreize für gute Qualität und für einen Zuwachs an Fahrgästen schaffen“.

3.4.3 Würdigung und Empfehlungen

Mit der Regelung des § 6 Absatz 2 RegG wurde der Versuch unternommen, innerhalb des bestehenden Systems einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Die Schwäche des Ansatzes zeigt sich aber bereits dadurch, dass das Gesetz selbst weder Mindestanforderungen noch Erfolgskriterien im Sinne von Leistungsparametern (z. B. Fahrgastzahlen) für die Berichtspflicht enthält. Die Ausgestaltung der Berichtspflicht wurde im Konsens von Bund und Ländern festgelegt. Damit sind die Nachteile nicht beseitigt, die in der von Artikel 106a Grundgesetz begründeten Verflechtung zwischen Bund und Ländern liegen. Vielmehr kann der Versuch, die Zweckbindung der Mittel durch die Berichtspflicht der Länder zu verstärken, im Ergebnis nur geringe Wirkungen entfalten.

Mit Artikel 106a Grundgesetz wurde ein finanzielles Verbundelement in Form eines vertikalen Finanztransfers geschaffen, das der Systematik der Verfassung fremd ist. Der Bundesbeauftragte empfiehlt daher nach wie vor eine Entflechtung und das Streichen des Artikels 106a Grundgesetz. Die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen ist eine klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge, für die der Grundsatz des Artikels 30 Grundgesetz gilt. Dass künftig die Länder die Kosten tragen müssen, könnte z. B. bei der Festlegung der Ertragsanteile am Steueraufkommen nach Artikel 106 Grundgesetz berücksichtigt werden.

⁷⁴ Siehe BT-Drs. 17/4674, Seite 1.

⁷⁵ Koalitionsvertrag, S. 31.

3.5 Finanzhilfen

3.5.1 Hintergrund/Sachverhalt

Um die Verflechtung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten und ihre negativen Folgen zu verringern, wurden mit der Föderalismusreform I im Grundgesetz unter anderem die Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder verschärft. Die Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen, also von Geldzahlungen des Bundes an die Länder zu einem bestimmten Zweck, nach Artikel 104a Absatz 4 a. F. Grundgesetz entfiel. Die neu geschaffene Regelung in Artikel 104b Grundgesetz beschränkt diese Hilfen auf Bereiche, in denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz) und gibt eine zeitliche Befristung sowie eine degressive Ausgestaltung der Hilfen vor (Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz). Die Finanzhilfen sollten so auf ihre „eigentliche Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, zurückgeführt“ werden. Allerdings wurde die Beschränkung auf Bereiche der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes mit dem während der Finanzkrise im Jahr 2009 neu eingeführten Absatz 1 Satz 2 wieder gelockert.

Der Bundesrechnungshof befürwortet seit langem einen Abbau der Finanzhilfen. Sie laufen dem Subsidiaritätsprinzip zuwider und verhindern eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Daneben verursachen sie zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil mehrere Gebietskörperschaften in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Auch der Bundesbeauftragte hatte sich bereits mehrfach für eine Entflechtung und Rückführung von Finanzhilfen ausgesprochen.

3.5.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

3.5.2.1 Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz

Der Bundesrechnungshof hat ab dem Jahr 2009 die Umsetzung der Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) als konjunkturstimulierende Maßnahme begleitend geprüft. Innerhalb des vom Bundesgesetzgeber festgelegten Förderrahmens trafen die Länder die Entscheidungen darüber, wie sie das ZuInvG umsetzten. Insbesondere entschieden sie über die konkret zu fördernden Projekte. Mit den für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehenen 10 Mrd. Euro sollten überwiegend Investitionen der Kommunen gefördert werden. Der Bundesrechnungs-

hof stellte fest, dass sich diese Finanzhilfen nur eingeschränkt zur Konjunkturbelebung eigneten.⁷⁶ So führten u. a. die komplizierten Bund/Länder-Verflechtungen dazu, dass die Mittel viel zu langsam abgerufen wurden. Im Hauptkrisenjahr 2009 flossen von den im Gesetz vorgesehenen 5 Mrd. Euro lediglich 1,26 Mrd. Euro ab. Bis zum Ende des Bewilligungszeitraums für neue Maßnahmen, Ende 2010, wurden von den insgesamt zur Verfügung stehenden 10 Mrd. Euro nur 54 % abgerufen. Fast die Hälfte der insgesamt ausgegebenen Mittel floss erst ab dem Jahr 2011 ab, als die Krise bereits überwunden war.

Zudem fehlten dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) beim Mittelabrufverfahren – bei dem die Länder ermächtigt waren, eigenständig auf die Bundeskasse zuzugreifen – die notwendigen Informationen, um eventuell bestehende Ansprüche des Bundes durchzusetzen. Ohne Kenntnis über Beginn und Ende eines Investitionsvorhabens sowie Zeitpunkt und Höhe der hierfür von einem Land abgerufenen Bundesmittel waren Ansprüche des Bundes wegen rechtswidriger Mittelverwendung nicht zu identifizieren. Eine nachträgliche Kontrolle wurde durch die Ausgestaltung der Verwendungsnachweisprüfung erschwert. So wurden Förder Voraussetzungen wie Zusätzlichkeit und Nachhaltigkeit sowie das Verbot der Doppelförderung nicht vom BMF geprüft, sondern durch die Länder selbst im IT-Verfahren mit einem „Häkchen“ bestätigt.

Im September 2010 erklärte das Bundesverfassungsgericht die in § 6a ZuInvG vorgesehenen Prüfungsbefugnisse des Bundes und des Bundesrechnungshofes auf Antrag einiger Länder teilweise für unvereinbar mit der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie der Länder.⁷⁷ Bund und Bundesrechnungshof dürfen die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen grundsätzlich nur durch Einsicht in die bei den obersten Landesbehörden vorhandenen Unterlagen prüfen. Erhebungen bei den ausführenden nachgeordneten Landesbehörden oder Kommunen seien nur möglich, wenn die oberste Landesbehörde den Erhebungen vor Ort zustimme oder wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Haftungsanspruch nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz vorlägen.

⁷⁶ Damit solche Hilfen überhaupt Wirkung entfalten können, müssen sie schnell, d. h. noch in der Krise und damit antizyklisch, ausgezahlt werden sowie für zusätzliche Investitionen gedacht sein. Vgl. den zustimmenden Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. Mai 2011, Kurzprotokoll der 15. Sitzung (17. WP), S. 38/39.

⁷⁷ Beschluss vom 7. September 2010 - 2 BvF 1/09 - BVerfGE 127, S. 165 ff.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts konnte der Bundesrechnungshof seinen ursprünglichen Prüfungsansatz nicht fortführen und die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse größtenteils nicht mehr verwerten. Bei den weiteren Erhebungen konzentrierte er sich auf die Aufgabenwahrnehmung durch das BMF.

3.5.2.2 Finanzhilfen zum Kita-Ausbau

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz, um die Kommunen beim Ausbau ihres Angebots an Kinderbetreuungsplätzen zu unterstützen. Mit Ablauf des Jahres 2014 wird er insgesamt fast 5,4 Mrd. Euro für die Einrichtung und den Betrieb von Kita-Plätzen zur Verfügung gestellt haben. Ab dem Jahr 2015 unterstützt er den dauerhaften Betrieb der neuen Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen mit jährlich 845 Mio. Euro.

Bereits im November 2007 hat der Bundesbeauftragte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes (KBFG) und des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) diese Form der Unterstützung der Länder kritisiert. So bleibt bei den Finanzhilfen zum Kita-Ausbau für den Bund als Geldgeber z. B. offen, ob die günstigsten Einrichtungen ausgewählt oder ob kommunale Einrichtungen bevorzugt gefördert werden. Diese Bund-Länder-Dysfunktionalitäten bei der Gewährung von Finanzhilfen können auch nicht durch Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes kompensiert werden.

Ungeachtet dessen hat das Bundeskabinett im August 2014 beschlossen, den Ländern weitere Finanzhilfen für den Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren zur Verfügung zu stellen.⁷⁸ Das bestehende Sondervermögen "Kinderbetreuungs-ausbau" soll um 550 Mio. Euro aufgestockt und die Länderanteile an der Umsatzsteuer sollen zulasten des Bundes in den Jahren 2017 und 2018 zweckgebunden um jeweils 100 Mio. Euro erhöht werden.

3.5.2.3 Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Der Bund gewährt den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für entsprechende Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Dabei handelt es sich um Finanzhilfen auf Grundla-

⁷⁸ Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl I S. 2411).

ge der bis zur Föderalismusreform I geltenden Fassung des Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz. Sie wurden überwiegend beendet. Es können jedoch besondere Programme nach § 6 Absatz 1 GVFG bis zum 31. Dezember 2019 fortgeführt werden (Artikel 125c Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz). Der Bund gewährt den Ländern auf dieser Grundlage im Jahr 2014 kommunale Finanzhilfen⁷⁹ von über 221 Mio. Euro und DB AG-Finanzhilfen von 111 Mio. Euro aus dem GVFG-Bundesprogramm. Nach dem Koalitionsvertrag streben die Regierungsfaktionen bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine „verlässliche Anschlussfinanzierung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz-Bundesprogramm für die Zeit nach 2019“ an.⁸⁰ Der Bund soll den Ländern zweckgebundene Mittel für Verkehrsweginvestitionen in den Schienenpersonennahverkehr gewähren. Eine Gesetzesinitiative der Länder, bereits im Jahr 2013 eine Verlängerung des GVFG-Bundesprogramms zu erreichen, erledigte sich durch Ablauf der Wahlperiode.⁸¹ Die Bundesregierung stellte in ihrer ablehnenden Stellungnahme dar, dass die Sicherstellung einer bedarfsorientierten Infrastruktur des ÖPNV eine Aufgabe der Länder und Kommunen sei und eine finanzielle Beteiligung des Bundes habe innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfolgen.⁸²

3.5.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesbeauftragte bewertet Finanzhilfen des Bundes an die Länder weiterhin kritisch. Die aktuellen Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen dabei erneut die Nachteile des Auseinanderfallens von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Der Bund gewährt den Ländern mit seinen Finanzhilfen zwar eine erhebliche Unterstützung. Danach hat er aber weder Einfluss auf die Auswahl konkreter Zuwendungsempfänger und noch weiß er, ob die Mittel tatsächlich in diesem Umfang benötigt werden oder ob sie Landesmittel ersetzen. Wünschenswert wäre, dass der Bund die zweckentsprechende Verwendung der von ihm gewährten Mittel sachgerecht steuern und kontrollieren könnte. Das ist bei dieser Form der Unterstützung der Länder aber kaum möglich. Auch der Bundesrechnungshof kann nicht feststellen, ob die Bundesmittel wirtschaftlich verwendet werden. Seine Prüfungs- und Erhebungsrechte sind bei den Finanzhilfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erheblich eingeschränkt.

⁷⁹ Epl. 12 Kap. 1218 Titel 882 02.

⁸⁰ Koalitionsvertrag, Seite 30.

⁸¹ Siehe BT-Drs. 17/13970.

⁸² BT-Drs. 17/13970. Sie ließ damals offen, inwieweit dies im Rahmen einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen berücksichtigt werden könne.

Der Bundesbeauftragte spricht sich dafür aus, die Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Ländern zusammenzuführen. Bestehende Finanzhilfen sollten soweit wie möglich beendet werden. Im Sinne einer Entflechtung und bei Zusammenführen von Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Ländern sollte der Bund statt künftig Finanzhilfen zu gewähren, auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder hinwirken, etwa durch eigenständige Steueranteile oder Landessteuern.

Beim ÖPNV liegt die fachliche Zuständigkeit bereits bei den Ländern. Das Bundesprogramm und die daraus resultierenden Finanzhilfen sollten bereits vor Ablauf des Jahres 2019 abgeschafft werden. Diese Möglichkeit ist im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen.

Sofern eine Entflechtung im Einzelfall nicht möglich ist, sollte der Bund künftig bei Finanzhilfen konsequent die Rechtsaufsicht nach Artikel 84 Absatz 3 Grundgesetz ausüben, um auf eine einheitliche Geltung und Anwendung der Rechtsvorschriften hinzuwirken. Die materiell-inhaltliche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des die Finanzhilfen auslösenden Bundesgesetzes und ggf. abgeschlossener Verwaltungsvereinbarungen sollte präzisiert werden. Das Monitoring der Programmumsetzung und des Mittelabrufs der Länder aus der Bundeskasse sollte gewährleistet sein. Für den Fall zweckwidriger Verwendung der Finanzhilfen sollten künftige Regelungen stets Haftungstatbestände vorsehen.

3.6 Entflechtungsmittel

3.6.1 Hintergrund/Sachverhalt

Durch die Föderalismuskommission I sind einige Mitfinanzierungen durch den Bund weggefallen. Zum Ausgleich erhalten die Länder sogenannte Entflechtungsmittel nach Artikel 143c Grundgesetz.⁸³ Im Jahr 2013 waren es rund 2,6 Mrd. Euro. Die Zahlungen laufen spätestens zum 31. Dezember 2019 aus. Ab dem Jahr 2014 stehen sie zudem unter dem Vorbehalt der Prüfung, inwieweit sie noch angemessen und erforderlich sind.⁸⁴ Diese grundlegende Überprüfung ist ein

⁸³ Als alternative Ausgleichsmöglichkeit berieten die Mitglieder der Föderalismuskommission I auch eine Erhöhung der Länderanteile an der Umsatzsteuer. Diese Lösung hätte zu einer stärkeren Entflechtung geführt und die Länder wären in der Verwendung der Mittel von vorneherein frei gewesen. Diesem Ansatz folgte die Kommission aus verschiedenen Gründen nicht (vgl. Hellemann in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, Artikel 143c, Rz. 2).

⁸⁴ Zur Bestimmung der künftigen Höhe enthält der Wortlaut des Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz keine weiteren Vorgaben, ebenso wenig der von § 6 EntflechtG a. F.

Verfassungsauftrag an Bund und Länder (Artikel 143c Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz).⁸⁵

3.6.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Im Mai 2011 nahmen Bund und Länder die für die Überprüfung notwendigen Gespräche auf (vgl. Artikel 143c Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz). Während die Länder auch eine Erhöhung der Entflechtungsmittel für möglich hielten, ging der Bund davon aus, dass die „finanzielle Übergangsbestimmung“ des Artikels 143c Grundgesetz grundsätzlich auf eine Rückführung der Zahlungen ausgerichtet sei. Unterschiedliche Auffassungen bestanden außerdem darüber, auf welcher Grundlage die Entflechtungsmittel zu berechnen waren.

Die Länder ermittelten Bedarfe, die teilweise über den bisherigen Beträgen lagen (z. B. bei „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ und „Verbesserung der Verkehrssituation der Gemeinden“). Insgesamt hielten sie Entflechtungsmittel des Bundes von knapp 3,4 Mrd. Euro pro Jahr für angemessen und erforderlich.

Das BMF als Verhandlungsführer des Bundes strebte hingegen an, die Zahlungen schon im Jahr 2014 unter das bisherige Niveau von etwa 2,6 Mrd. Euro zu senken und jährlich weiter zu reduzieren. Es verwies darauf, dass in den Jahren 2007 bis 2009 Ausgabereste von insgesamt über 450 Mio. Euro gebildet worden waren.⁸⁶

Das sei ein Indiz, dass mehr Mittel zugewiesen worden seien als erforderlich. Die Bundesressorts einigten sich darauf, den Ländern eine lineare „Abschmelzung“ bis auf null im Jahr 2020 anzubieten. Der Bund wollte außerdem die Zweckbindung der Mittel durch eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung fortführen.⁸⁷

Die Verhandlungen endeten im Oktober 2012, ohne dass sich Bund und Länder einigten.

Im Zuge der finanziellen Unterstützung des Bundes für die Hochwasserschäden im Mai/Juni 2013 (Aufbauhilfefonds) gab der Bund seine Forderung nach einer Reduzierung der Entflechtungsmittel auf. Mit dem Aufbauhilfegesetz wurde auch das Entflechtungsgesetz geändert. Danach zahlt der Bund den Ländern in den Jahren 2014 bis 2019 unverändert hohe Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Eu-

⁸⁵ Siehe Hellemann, a. a. O., Artikel 143c Rz. 13.

⁸⁶ Dies waren 5,9 % der in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel.

⁸⁷ Die Zweckbindung an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen entfiel gemäß Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz ab dem 1. Januar 2014. Lediglich die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen.

ro. Die notwendige Überprüfung nach Artikel 143c Grundgesetz in Verbindung mit § 6 EntflechtG wurde als „erfolgt“ dargestellt.⁸⁸

3.6.3 Würdigung und Empfehlungen

Nach Ansicht des Bundesbeauftragten hat sich die Fortschreibung der Mischfinanzierungsmittel mit anschließender Revision auf Bund-/Länderebene in Artikel 143c Grundgesetz nicht bewährt. Die Verhandlungen haben die grundgesetzlichen Vorgaben für die Überprüfung der Ausgleichszahlungen nicht erfüllt. Bund und Länder haben die Reduzierung der Transfermittel unter erheblichen Belastungen des Bundes und entgegen einem verfassungsmäßigen Auftrag faktisch in die Zukunft verschoben. Bei Ausnahme- und Übergangsvorschriften zur finanziellen Unterstützung der Länder sollten daher nach Auffassung des Bundesbeauftragten für die Verhandlungen konkretere Vorgaben gemacht oder die Beträge vom Gesetzgeber bereits selbst festgelegt werden.

3.7 Steuern

3.7.1 Hintergrund/Sachverhalt

Die Landesfinanzbehörden verwalten im Auftrag des Bundes insbesondere die aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer). Der Bundesbeauftragte stellte in seinem Gutachten zur Föderalismuskommission II dar, wie die Verflechtung zwischen Bund und Ländern im Steuerbereich zu unklaren Verantwortlichkeiten geführt hat.⁸⁹ Er wies auf folgende Schwachstellen in der Finanzverwaltung hin:

- Die Regeln der Finanzverfassung führen dazu, dass die Länder als Vollzugsebene kein ausreichendes Eigeninteresse daran haben, die Steuern vollständig und rechtzeitig zu erheben. Dies beeinträchtigt die Einnahmehasis des Staates.
- Die Steuergesetze werden gegenüber den Bürgern und Unternehmen nicht immer einheitlich angewendet. Damit ist die Steuergerechtigkeit beeinträchtigt.
- Im Zuge der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sind bürokratische Strukturen entstanden. Diese führen zu Abstimmungsaufwand und zu Problemen bei der Steuerung der Finanzverwaltung.

⁸⁸ BT-Drs. 17/14078 S. 11.

⁸⁹ Gutachten 2007, Tz. 4.1.

Vor diesem Hintergrund gab der Bundesbeauftragte Empfehlungen, wie die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern im Steuerbereich entflochten werden könnten. Er kam seinerzeit zu dem Ergebnis, dass die Strukturprinzipien der Verfassung, die Erfahrungen mit dem föderativen System und auch finanzielle Vorteile dafür sprechen, eine Bundessteuerverwaltung einzurichten. Der Bundesbeauftragte war sich der erheblichen Umsetzungsprobleme eines solchen Systemwechsels bewusst. Daher regte er hilfsweise an, die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern zu stärken. Damit sollte ein einheitlicher Vollzug der Steuergesetze gewährleistet werden.

Die Empfehlung des Bundesbeauftragten, eine Bundessteuerverwaltung zu errichten, wurde nicht umgesetzt. Der Bund erhielt in Folge der Föderalismusreform II stattdessen zusätzliche Kompetenzen für einzelne Steuerarten.

So wurden dem Bund die Ertragshoheit und die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer⁹⁰ und für die Versicherungssteuer⁹¹ übertragen. Darüber hinaus wurde das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 1 EStG für bestimmte Einkünfte von beschränkt Steuerpflichtigen⁹² beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zentralisiert.⁹³

3.7.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Im Zuge der Föderalismusreform II beschloss der Gesetzgeber Maßnahmen, um die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Steuerbereich weiterzuentwickeln.⁹⁴ Der Bundesbeauftragte hat untersucht, ob die eingeleiteten Maßnahmen geeignet sind, die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung zu verbessern. Er greift dabei auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zurück.

3.7.2.1 Vollzug der Steuergesetze nach bundeseinheitlichen Maßstäben

Die Forderung des Bundesbeauftragten, dem Bund Weisungsrechte ohne Zustimmungserfordernisse der Länder einzuräumen, wurde nicht umgesetzt. Stattdessen wurden die allgemeinen Verfahrensgrundsätze für die Zusammenarbeit von Bun-

⁹⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 26. März 2009 (BGBl. I 2009, S. 606).

⁹¹ § 5 Absatz 1 Nummer 25 Finanzverwaltungsgesetz (FVG).

⁹² Beschränkt steuerpflichtig ist, wer in Deutschland Einkünfte erzielt, aber weder einen Wohnsitz noch seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat.

⁹³ § 5 Absatz 1 Nummer 12 FVG.

⁹⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 26. März 2009 (BGBl. I 2009, S. 606) und Begleitgesetz zur Föderalismusreform II vom 10. August 2009 (BGBl. I 2009, S. 2702).

des- und Landesfinanzbehörden ergänzt. Bereits mit der Föderalismusreform I war § 21a Finanzverwaltungsgesetz (FVG) neu eingefügt worden. Danach sollte das BMF mit den obersten Finanzbehörden der Länder u. a. einheitliche Verwaltungsgrundsätze und gemeinsame Vollzugsziele bestimmen. Es war dem BMF jedoch nicht möglich, die Länder zu gemeinsamen Vollzugszielen zu bewegen, die messbare Vorgaben zu Bearbeitungsqualität und -menge enthielten.⁹⁵ Mit dem Begleitgesetz zur Föderalismusreform II modifizierte der Gesetzgeber die Vorschrift. Diese sieht nun vor, dass das BMF mit der obersten Finanzbehörde jedes Landes bilateral Vollzugsziele für ihre Steuerverwaltung vereinbart (Zielvereinbarungen). Bund und Länder haben in einem Rahmenkonzept⁹⁶ vereinbart, die bilateralen Vollzugsziele aus den einheitlichen Verwaltungsgrundsätzen abzuleiten. Die Verwaltungsgrundsätze, auf die sie sich verständigten,⁹⁷ legen folgende vier Ziele fest: Auftragserfüllung, Kunden-/Bürgerzufriedenheit, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Umsetzung und Wirksamkeit der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Zielvereinbarungen. Dabei hat er festgestellt, dass das BMF nach einer Pilotphase erstmals für das Jahr 2014 mit allen 16 Ländern Vollzugsziele vereinbaren konnte. Diese bilateralen Zielvereinbarungen enthalten zeit- und mengenbezogene Ziele und Leistungskennzahlen. Im Veranlagungsverfahren sind das „Erledigungsquoten“ (Anzahl der erledigten Fälle zu einem bestimmten Zeitpunkt) und „Durchlaufzeiten“ (Zeitraum zwischen Eingang der Steuererklärung und Abschluss deren Bearbeitung). Dabei wurden von Land zu Land unterschiedliche Vereinbarungen zu den Erledigungsquoten und Durchlaufzeiten getroffen. Nach Auskunft des BMF konnten die Vollzugsziele bisher nicht aus den einheitlichen Verwaltungsgrundsätzen abgeleitet werden. Sie orientierten sich bislang nur an den Sachverhalten, welche die Länder anhand ihrer zurzeit erfassten Leistungsdaten messen können.

Eine weitere Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die Steuerverwaltungen der Länder sich nicht immer an bundeseinheitlich festgelegte Grundsätze

⁹⁵ In den seit 2007 geführten Verhandlungen konnten lediglich strategische Vollzugsziele vereinbart werden und dann auch nur solche, die sich angesichts der bestehenden Gesetzeslage überwiegend als Selbstverständlichkeiten ausnehmen (z. B. „Steuern sind zeitnah festzusetzen und zu erheben“).

⁹⁶ Vgl. Rahmenkonzept der bilateralen Vereinbarungen über Vollzugsziele für die Steuerverwaltung nach § 21a Absatz 2 FVG (Version 4.0, Stand: 10. Juni 2013), Seite 4 (Rahmenkonzept).

⁹⁷ Vgl. o. a. Rahmenkonzept, Anlage „Einheitliche Verwaltungsgrundsätze nach § 21a Abs. 1 FVG“.

hielten.⁹⁸ So beachteten Finanzämter oft die von Bund und Ländern festgelegten Statistikgrundsätze für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung nicht. Sie erfassten Mehrergebnisse abweichend von diesen Regelungen und wiesen dadurch teilweise erheblich höhere Mehrsteuern aus, als die Prüfdienste tatsächlich erzielt hatten. Mehrere Länder hatten ihre Verwaltungen ausdrücklich angewiesen, nach eigenen Grundsätzen zu verfahren.

3.7.2.2 Stärkung der Bundesbetriebsprüfung

Die vom Bundesbeauftragten empfohlene Übertragung der Groß- und Konzernbetriebsprüfung auf den Bund strebt das BMF derzeit nicht mehr an. Allerdings soll die Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüferinnen und Prüfer verstärkt werden. Zudem wurden im Zuge der Föderalismusreformen I und II die Prüfungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung in einigen Teilbereichen gestärkt:

- Der Bund erhielt ein Prüfungsinitiativrecht, das es dem BZSt ermöglicht, Betriebsprüfungen anzuregen.⁹⁹
- Dieses Recht umfasst nunmehr auch Prüfungen bei sogenannten Einkunfts-millionären (Steuerpflichtige mit Einkünften ab 500 000 Euro im Kalenderjahr).¹⁰⁰
- Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BZSt und der Landesfinanzbehörde über das Ergebnis einer Betriebsprüfung, an der das BZSt mitgewirkt hat, steht dem BMF inzwischen ein Letztentscheidungsrecht zu.

Der Bundesrechnungshof stellte zum einen fest, dass dem BZSt keine aktuelle Datengrundlage zur Verfügung steht, um auf dieser Basis die Steuerpflichtigen auswählen zu können. Es verfügte nur über einen Bruchteil der notwendigen Informationen zu Großbetrieben in Deutschland, die bei den Ländern vorlagen. Die Länder gaben ausschließlich Daten aus ihren Prüfungsgeschäftsplänen weiter. Diese bezogen sich jedoch nur auf Steuerpflichtige, die ohnehin bereits für eine Außenprüfung vorgesehen waren. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch auch

⁹⁸ Auch der Bund hat in der Vergangenheit die ihm zustehenden Rechte nicht immer in ausreichendem Maße so genutzt, dass eine einheitliche Prüfungsdichte gewährleistet gewesen wäre: So hatte das BZSt in einem Zeitraum von drei Jahren lediglich 0,1 % der ausländischen Investmentfonds geprüft, während die Länder 5,8 % der inländischen Investmentfonds geprüft hatten (siehe BT-Drs. 17/77, Nr. 36, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2009).

⁹⁹ Eingeführt mit dem Begleitgesetz zur Föderalismusreform I, BGBl. I 2006, S. 2098.

¹⁰⁰ Novellierung des § 193 Absatz 1 i. V. m. § 147a Abgabenordnung (AO) durch das Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2302.

fest, dass das BZSt die durch die Föderalismusreformen neu geschaffenen Prüfungsrechte nur in geringem Umfang nutzte. Von seinem Prüfungsinitiativrecht hat das BZSt zwischen Herbst 2006 und Juni 2014 erst bei vier Großbetrieben Gebrauch gemacht. Daneben initiierte es in einem Land die Prüfung von 23 sogenannten Einkunftsmillionären. Das Letztentscheidungsrecht des BMF zur Klärung strittiger Fragen kam seit Einführung der Regelung im Sommer 2009 bis Juni 2014 erst in vier Fällen zur Anwendung.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, § 19 Absatz 5 FVG zu ergänzen. Die Landesfinanzbehörden sollten dadurch verpflichtet werden, dem BZSt alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die zur Auswahl von Prüfungen erforderlich sind. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages forderte die Bundesregierung auf, einen Vorschlag zur Optimierung der Prüfungsrechte des BZSt zu erarbeiten. Das BMF entsprach diesem Anliegen und schlug eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes vor. Nachdem die Länder sich gegen eine gesetzliche Regelung ausgesprochen hatten, verzichtete die Bundesregierung jedoch auf die beabsichtigte Gesetzesänderung. Stattdessen einigten sich Bund und Länder, eine Arbeitsgruppe „Datenbasis beim BZSt“ einzurichten. Inzwischen ist geplant ein IT-Programm zur Unterstützung des Innendienstes der Landesbetriebsprüfungen zu nutzen, um dem BZSt die erforderlichen Daten mitzuteilen. Nach derzeitiger Planung wird dieses Programm nicht vor dem Jahr 2016 zur Verfügung stehen. Inwieweit damit den Informationsanforderungen der Bundesbetriebsprüfung entsprochen werden kann, ist nicht abschließend geklärt.

3.7.3 Würdigung und Empfehlungen

Bei der Kraftfahrzeug- und der Versicherungsteuer konnten die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern entflochten und systematisch zugeordnet werden. Der Bund trägt nunmehr die Verantwortung, bei diesen Steuern einen gleichmäßigen Vollzug sicherzustellen. Eine entsprechende Regelung bei den Gemeinschaftsteuern war nicht durchsetzbar.

Die vom Bundesrechnungshof als Alternative zur Bundessteuerverwaltung geforderte Stärkung der Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern konnte nicht geschaffen werden. Stattdessen wurden Zielvereinbarungen eingeführt, um den Vollzug der Steuergesetze nach bundeseinheitlichen Maßstäben zu steuern. Die Zielvereinbarungen führten bislang nicht zum gewünschten Erfolg. Zwar vereinbarte das BMF im Jahr 2014 erstmals mit allen Ländern bilaterale Ziele. Diese

leiten sich aber nicht aus verbindlichen, an den bundesweiten Verwaltungsgrundsätzen ausgerichteten Zielen ab. Zudem werden nicht alle Kennzahlen nach einheitlichen Kriterien erfasst. Bundesweit gleiche bzw. vergleichbare Standards konnten bisher nicht erreicht werden. Der Bundesbeauftragte hält es für erforderlich, das Instrument der Zielvereinbarungen auszubauen und konsequent umzusetzen. Dabei sind einheitliche und aussagefähige Kennzahlen zu vereinbaren.

Zwar wurde die Bundesbetriebsprüfung durch den personellen Aufwuchs und die zusätzlichen Rechte gestärkt. Allerdings muss der Bund in die Lage versetzt werden, seine neu geschaffenen Rechte stärker als bisher zu nutzen. So muss das BZSt davon erfahren, wenn die Finanzämter von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Steuerfestsetzungsverfahren abweichen wollen. Der Bundesbeauftragte führt die bisher sehr geringe Zahl an Prüfungen auf Initiative des Bundes auch auf die unzureichende Datenbasis zurück. Falls die Länder dem Bund diese Daten nicht zeitnah auf freiwilliger Basis bereitstellen, sollten sie dazu gesetzlich verpflichtet werden.

Sollten diese Maßnahmen nicht erfolgreich sein, wären die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern weiter zu stärken. Sofern im Zuge der Beratungen zur Reform des Föderalismus auch die Mechanik des Finanzausgleichs weiterentwickelt wird, sollten dabei Anreizsysteme für die Länder begründet werden, damit Fehlanreize entgegengewirkt werden kann. Nur so kann auch ein Eigeninteresse der Länder, die Steuerquellen möglichst umfassend auszuschöpfen, befördert werden.

3.8 Haftung

3.8.1 Hintergrund/Sachverhalt

Haftungsfälle zwischen Bund und Ländern entstehen dort, wo Fach- und Finanzverantwortung auseinanderfallen und Fehler des Handelnden zu Mehrkosten oder entgangenen Einnahmen bei anderen Beteiligten führen können. Da die Länder viele Verwaltungsaufgaben für den Bund erfüllen und Finanzmittel in dreistelliger Milliardenhöhe verwalten¹⁰¹, ist das Haftungspotenzial bei ihnen entsprechend groß. Nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz haften der Bund und die Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Einzelheiten soll ein Bundesgesetz regeln. Diesen Auftrag hat der Gesetzgeber

¹⁰¹ Z. B. Festsetzen und Erheben verschiedener Steuern, Bundesfernstraßenbau.

bislang nicht umgesetzt. Die Rechtsprechung hat zwar eine verfassungsunmittelbare Haftung aus Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz für rechtswidrige Verwaltung oder fehlerhafte Verwaltungsorganisation bejaht. Die Haftung ist jedoch auf schwerwiegende Verletzungen der dienst- oder arbeitsrechtlichen Hauptpflichten begrenzt. Zudem bedarf es mindestens grober Fahrlässigkeit, möglicherweise ist sogar Vorsatz nötig.

Das für Haftungsfragen zuständige Grundsatzreferat des BMF hatte von Ende der 1980er Jahre bis Juli 2007 rund 35 Haftungsfälle (ohne EU-Bezug) zu betreuen. Die meisten Haftungsvorgänge ergaben sich aus der Auftragsverwaltung und fast ausnahmslos trat der Bund als Anspruchsteller auf. Nur vereinzelt konnte der Bund seine Forderungen gegen die Länder realisieren. Ursachen hierfür waren:

- Fehlendes Instrumentarium des Bundes, um Haftungsfälle gezielt aufzudecken
- Fehlende Mitteilungspflicht der Länder
- Gemäßigte Kooperationsbereitschaft der Länder, da sie überwiegend von der Haftung betroffen waren
- Neigung des Bundes, Haftungsfälle „kollegial“ zu lösen
- Lange Verfahrensdauer, hoher Abstimmungsaufwand, lange zurückliegende Sachverhalte
- Unsichere Rechtslage.

Der Bundesbeauftragte hat in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 bereits dargestellt, dass dem Problem am effektivsten mit einer Auflösung von Bund-Länder-Verflechtungen begegnet werden könnte.¹⁰² Er empfahl eine eindeutige und klar abgegrenzte Zuweisung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Wenn Bund und Länder überwiegend nur noch ihre eigenen Vermögensinteressen wahrzunehmen hätten, würden sich Haftungsfragen zwischen den staatlichen Ebenen weitgehend erübrigen.

3.8.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Das Aufdecken von Haftungsfällen ist nach wie vor schwierig. Die Bundesverwaltung verfügt über kein Instrumentarium, um potenzielle Haftungsfälle umfassend ermitteln zu können. Das für Haftungsfragen zuständige Grundsatzreferat im

¹⁰² Gutachten 2007, Tz. 4.6.3.

BMF hatte seit Juli 2007 lediglich zwei weitere Haftungsfälle (ohne EU-Bezug) zu betreuen. Der Erlass eines allgemeinen Haftungsgesetzes ist derzeit nicht zu erwarten. Allerdings hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2011¹⁰³ das BMF aufgefordert, bei künftigen Regelungen zu Finanzhilfen des Bundes stets Haftungstatbestände für den Fall einer zweckwidrigen Verwendung vorzusehen.¹⁰⁴

3.8.3 Würdigung und Empfehlungen

Ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Länder ist nach wie vor nicht durch eine entsprechende Haftungsbedrohung sichergestellt. Der Bundesbeauftragte hält daher an seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2007 fest. Mit einer konsequenten Entflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern wäre gewährleistet, dass diese jeweils nur noch ihre eigenen Vermögensinteressen wahrzunehmen hätten. Haftungsfragen zwischen den staatlichen Ebenen würden sich erübrigen. Soweit dies nicht möglich erscheint, sollten gesetzliche Regelungen auf den Weg gebracht werden, die bei Verstößen eine zuverlässige Haftung ermöglichen.

3.9 Unterhaltsvorschuss

3.9.1 Hintergrund/Sachverhalt

Kinder, die nur bei einem Elternteil leben, erhalten vom Land einen Unterhaltsvorschuss nach dem UVG¹⁰⁵, wenn der andere Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Damit das Land anschließend auf den Unterhaltsschuldner zurückgreifen kann, geht der Unterhaltsanspruch in Höhe der Leistungen vom Kind auf das Land über.¹⁰⁶ Das Land muss die Leistungsfähigkeit des Schuldners prüfen und den Unterhaltsanspruch gegebenenfalls durchsetzen. Ansonsten trägt der Staat die Kosten der Leistungen endgültig.

¹⁰³ Vgl. Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Juni 2011, Kurzprotokoll der 16. Sitzung (17. WP), S. 20/21.

¹⁰⁴ Ein solch gesetzlich geregelter Rückforderungs-/Haftungstatbestand ist nun in § 10 des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG) verankert, siehe KitaFinHG vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403, 2407), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4118) geändert worden ist. Danach wären u. a. nicht zweckentsprechend verwendete oder zu viel abgerufene Mittel zurück zu zahlen. Prüfungserkenntnisse zur praktischen Bedeutung dieser Vorschrift liegen noch nicht vor.

¹⁰⁵ § 1 des Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinerziehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen – Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).

¹⁰⁶ § 7 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 UVG.

Der Bund ist zu einem Drittel an den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss und an den Einnahmen aus dem Rückgriff beteiligt. Er hat keinen unmittelbaren Einfluss auf den Verwaltungsvollzug. Die Länder führen das UVG als eigene Angelegenheit aus. Sie haben die Durchführung den Kommunen übertragen. Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übt für den Bund nach Artikel 84 Absatz 3 Grundgesetz die Rechtsaufsicht über die Länder aus.

Aufgrund einer Vielzahl von Schwachstellen bei der Durchführung des UVG hat sich der Bundesbeauftragte bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007¹⁰⁷ für eine Entflechtung ausgesprochen. Er hat empfohlen, die Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung bei aufgabenadäquater Finanzausstattung vollständig auf die Länder zu übertragen.¹⁰⁸

3.9.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes bestehen weiterhin gravierende Mängel beim Vollzug des UVG. Insbesondere versäumen die kommunalen Stellen häufig, die auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüche unverzüglich und vollständig geltend zu machen und durchzusetzen. Im Jahr 2013 gab der Bund für Unterhaltsvorschüsse 286 Mio. Euro aus. Demgegenüber nahm er aus Rückgriffen 59 Mio. Euro ein. Nur ein Teil der Ausfälle ist darauf zurückzuführen, dass die Unterhaltsschuldner leistungsunfähig waren und deshalb die Voraussetzungen für einen Rückgriff nicht vorlagen. Das verdeutlichen die seit dem Jahr 2007 gewonnenen Prüfungserkenntnisse:

- Die kommunalen Stellen sind nach wie vor oft bei der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland überfordert. Zum Teil verzichten sie deshalb von vornherein auf die notwendigen Maßnahmen. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Auslandsrückgriffe nach dem Vorbild eines Landes zentral abzuwickeln, sind die übrigen Länder nicht gefolgt.
- Die UVG-Geschäftsstatistik ist wenig aussagekräftig. Sie erfasst nur Rückgriffsfälle, in denen der auf das Land übergegangene Anspruch verfolgt wurde. Die Gesamtzahl an Rückgriffsfällen geht daraus nicht hervor. Damit sind keine Aussagen über Bearbeitungsrückstände möglich.

¹⁰⁷ Gutachten, 2007, Tz. 4.3.2.2.

¹⁰⁸ Gutachten, 2007, Tz. 4.3.2.2.4.

- Erhebungen in mehreren Unterhaltsvorschussstellen eines Landes ergaben, dass die Personalsituation teilweise keine ordnungsgemäße Rückgriffbearbeitung zulässt. Die verwendete Software war nur bedingt geeignet, Rückgriffe wurden teilweise nicht rechtzeitig und konsequent bearbeitet. Ein Überblick über die offenen Forderungen fehlte. Einzelne Unterhaltsvorschussstellen erhoben keine Verzugs- und Stundungszinsen.
- Das BMFSFJ geht davon aus, dass die Einnahmen aus Rückgriffen bei einer konsequenteren Bearbeitung deutlich steigen würden. Für ein wesentliches Hindernis hält es die geringe Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen. Es wirkt gleichwohl nicht darauf hin, dass die Länder die pflichtgemäße Bearbeitung der Rückgriffe ausreichend kontrollierten und durchsetzten.

Der Bundesrechnungshof schätzt, dass der Bund bei einer konsequenten Bearbeitung aller Rückgriffe jährlich bis zu 35 Mio. Euro mehr einnehmen könnte.

3.9.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Probleme beim Rückgriff nach dem UVG zeigen beispielhaft die Folgen des Auseinanderfallens von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung:

- Das UVG kann in wesentlichen Teilen wegen Vollzugsdefiziten nicht umgesetzt werden.
- Der Bund ist an einem wirksamen Rückgriff bei den Unterhaltsschuldnern interessiert, ohne diesen nachhaltig steuern und kontrollieren zu können.
- Die von den Ländern in den Gesetzesvollzug eingeschalteten Kommunen haben ein Interesse daran, den mit dem Rückgriff verbundenen Vollzugsaufwand so gering wie möglich zu halten.

Der Bundesbeauftragte bleibt daher bei seiner Empfehlung aus dem Jahr 2007, die Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen. Es wäre deshalb folgerichtig und wirtschaftlich sinnvoll, den Ländern bei ausreichender Finanzausstattung die volle Finanzierungsverantwortung zu übertragen. Sie vollziehen das UVG bereits als eigene Angelegenheit und üben die Fachaufsicht über die Unterhaltsvorschussstellen aus.

3.10 Bevölkerungsschutz

3.10.1 Hintergrund/Sachverhalt

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Katastrophenschutz zu Friedenszeiten und Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall. Der Zivilschutz wird von den Ländern im Auftrag des Bundes vollzogen. Dafür stattet der Bund die Länder ergänzend mit Fahrzeugen sowie weiteren Geräten und Ausrüstungsgegenständen aus. Demgegenüber ist der Katastrophenschutz Sache der Länder. Der Bund leistet auf Anforderung Amtshilfe, hat aber keine operativen Befugnisse. Den Katastrophenschutz haben die Länder zu finanzieren. Um einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sicherzustellen, beschlossen der Bund und die Länder im Jahr 2002 eine vertiefte Zusammenarbeit („Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“). Der Bundesbeauftragte kritisierte Defizite und Abgrenzungsprobleme bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Er empfahl, die Aufgaben zu entflechten und eindeutig zuzuweisen.¹⁰⁹

3.10.2 Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die im Grundgesetz angelegte Unterscheidung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz in der Praxis noch immer auf Probleme stößt. Das Bundesministerium des Innern (BMI) stattet die Länder beim Zivilschutz ergänzend aus, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen. Des Weiteren hält der Bund mit hohem Personalaufwand ein Lagezentrum vor. Die Länder sind aber nicht verpflichtet, mitzuwirken und den Bund über Katastrophen zu informieren. Der Bund hat auch bei Katastrophen nationalen Ausmaßes keinerlei operative Befugnisse. Bei solchen Katastrophen besteht aber die Gefahr, dass die Informationen bundesweit nicht zusammengeführt und Ressourcen nicht wirksam koordiniert werden können. Letztlich fehlt ein Gesamtkonzept von Bund und Ländern für den Bevölkerungsschutz.

3.10.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesbeauftragte hält daher an seinen Empfehlungen fest. Um die planerischen und rechtlichen Grundlagen für einen wirksamen Schutz der Bevölkerung zu schaffen, sollte sich die Verantwortlichkeit nicht danach richten, welche Ursache eine Notlage hat. Bund und Länder müssen in übergreifenden Szenarien die

¹⁰⁹ Gutachten 2007, Tz. 4.4.3.

Risiken für die Bevölkerung analysieren, ihre Kräfte bündeln und ein Gesamtkonzept für den Bevölkerungsschutz entwickeln. Dafür sollte die Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz im Grundgesetz aufgegeben werden.¹¹⁰

4 Schlussbemerkung und Empfehlung

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes besteht eine Tendenz zur Verflechtung zwischen Bund und Ländern. Die vom Grundgesetz im Laufe verschiedener Reformen eröffneten Möglichkeiten, vom Trennprinzip abzuweichen, haben diese Tendenz verstärkt. Sie werden kontinuierlich genutzt und ausgeweitet. Die aufgezeigten Schwachstellen in der Verwaltungspraxis an den föderalen Schnittstellen zeigen, dass hemmende administrative Verflechtungsstrukturen in erheblichem Ausmaß bestehen. Ergebnis der beschriebenen Strukturen sind falsche Steuerungsanreize, unklare Verantwortungen, verzögerte oder verhinderte Entscheidungen mit der Folge unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns auf allen beteiligten Ebenen:

- Bei den Auftragsverwaltungen Steuerverwaltung und Bundesfernstraßenverwaltung liegt die Aufgabenverantwortung bei den Ländern. Als Vollzugsebene haben diese eigene Interessen und nehmen nicht zwingend die Interessen des Bundes wahr.
- Am Beispiel des Unterhaltsvorschussgesetzes wird deutlich, dass vom Bund mitfinanzierte Geldleistungen einen sachgerechten Vollzug erschweren. Der Bund hat nur begrenzten Einfluss auf Entscheidungen, die ihn finanziell belasten und die Länder haben keinen Anreiz, Defizite beim Gesetzesvollzug zu beseitigen.
- Die fehlenden Prüfungs- und Kontrollrechte bei der Gewährung von Finanzhilfen lassen es im Ergebnis offen, ob die vom Bund gewährten Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

¹¹⁰ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat eine entsprechende Bemerkung des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 17) in seiner Sitzung am 13. Februar 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMI aufgefordert, die planerischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen wirksamen Bevölkerungsschutz gemeinsam mit den Ländern zu schaffen. Das BMI hat dazu Ende Oktober 2014 einen Zwischenbericht vorgelegt, weil das Ergebnis der Beratung mit den Ländern noch nicht vorliegt.

- Bei Bildung und Forschung erbringt der Bund allein oder in Kooperation mit den Ländern eine Vielfalt von Leistungen. Fehlanreize können zu unwirtschaftlichem Verhalten und mangelnder Transparenz führen. Eingeschränkte Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten bergen zudem die Gefahr einer zunehmenden finanziellen Inanspruchnahme des Bundes.
- Die dargestellten Verflechtungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende führen zu Fehlanreizen, Reibungsverlusten und Doppelstrukturen. Das Erbringen der Leistungen nach bundeseinheitlichen Maßstäben ist nicht gewährleistet.
- Die Erkenntnisse zu Regionalisierungs- und Entflechtungsmitteln zeigen, dass diese Art von Finanztransfers nicht geeignet ist, einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu gewährleisten bzw. die Gefahr bergen, dauerhaft fortgeschrieben zu werden.

Soweit im Einzelfall mit einer verstärkten Kooperation und Verflechtung ein Nutzen verbunden ist, wird er häufig durch die damit einhergehenden Nachteile komplexer Abstimmungsprozesse aufgehoben. Staatliches Handeln wird im Ergebnis unwirtschaftlich.

Der Bundesbeauftragte hat dies in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 ausführlich dargelegt und eine umfassende Entflechtung empfohlen. Die vorstehenden Beispiele belegen anschaulich, dass die seinerzeitige Einschätzung des Bundesbeauftragten nach wie vor Bestand hat. Die Empfehlungen zur Entflechtung zwischen Bund und Ländern generieren zwar für sich keine zusätzlichen Haushaltsmittel. Sie können aber helfen, Fehlallokationen von Haushaltsmitteln des Bundes zu vermeiden und so zu einem effizienten System mit mehr Verteilungsgerechtigkeit zu führen. Insoweit können sich auch zusätzliche finanzielle Spielräume öffnen.

Die anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bietet die Gelegenheit, die Verteilung von Verantwortung, Aufgaben und (Finanzierungs-) Kompetenz zu verbessern. Der Bundesbeauftragte gibt hierzu folgende Empfehlungen:

- (1) Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung sollten nach Möglichkeit in einer Hand zusammengefasst werden (Entflechtung).

- (2) Sollte eine Entflechtung nicht möglich sein, muss der Bund zumindest die Möglichkeit haben, die zweckentsprechende Vereinnahmung bzw. Verwendung seiner Haushaltsmittel zu kontrollieren und diese bei zweckfremder Verwendung ggf. auch zurückzufordern. Die sachgerechte Kontrolle kann erweiterte Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrats bei der Überwachung der Haushalte der Länder umfassen.
- (3) Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sollten klar geregelt und verfassungsrechtlich abgesichert sein, damit der Bundesrechnungshof sowohl Regierung als auch Parlament relevante Informationen für ihre Entscheidungen zur Verfügung stellen kann.