



Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 6. März 2017, 14 bis 16 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen eines

- **Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und**
- **Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier:

Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

1. Vorbemerkung

(1) Die vorgesehene Einführung des Artikels 104c Grundgesetz und die Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) erweitern die rechtlichen Grundlagen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder erheblich. Erstmals nach der Föderalismusreform 2006 erstrecken sie sich mit der Schulinfrastruktur auf einen Bereich, in denen der Bund über keinerlei Gesetzgebungs- und Aufgabenkompetenz verfügt.

(2) Aus diesem Grund verfügen Bundesverwaltung und Bundesrechnungshof kaum über eigene Erkenntnisse zur kommunalen Schulinfrastruktur und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf. Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes in diesem Bereich beschränken sich auf punktuelle Erkenntnisse zur Umsetzung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 – 2007 („Ganztagsschulprogramm“) sowie des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) in den Jahren 2009 bis 2010 in Zusammenhang mit dem sog. Konjunkturpaket II.¹ Eigene Erhebungen auf kommunaler Ebene konnte er hierzu nur für

¹ Vgl. Berichte an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Finanzhilfen nach dem ZuInvG, HHA-Drs. 16 (8) 6098, 17 / 0154 und 17 / 1012. Investitionen in die Bildungsinfrastruktur stellten einen Schwerpunkt der mit dem ZuInvG geförderten Investitionen dar.

Investitionen im Rahmen des ZuInvG vornehmen, bis diese Möglichkeit durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7. September 2010² stark eingeschränkt wurde.

(3) Die in diesem engen Rahmen gewonnenen Erkenntnisse haben den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Grundeinschätzung gegenüber Finanzhilfen bestätigt. Danach erhöht das Auseinanderfallen von Finanzverantwortung und Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Mittel die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns, führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und verzögert die Erreichung der gesamtstaatlichen Ziele. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb seit langem grundsätzlich für einen Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen und Finanzhilfen aus.³ Er sieht vor diesem Hintergrund auch die nachfolgend beschriebenen Risiken für die anstehende Neuregelung.

2. Steuerung und Kontrolle der Finanzhilfen des Bundes

(4) Die geplante Gesetzesänderung fasst das Spektrum der förderfähigen Investitionen sehr weit.⁴ Hierzu gehören alle gebäudebezogenen Investitionen, sofern es sich nicht um Neubauvorhaben handelt. Die Mitfinanzierung von Ersatzbauten ist allerdings förderfähig, soweit sie im Vergleich zur Bestandssanierung nachweislich die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante darstellt.⁵ Selbst dieser weitgezogene Förderungsbereich stößt auf die Kritik des Bundesrates, der die umfassende Mitfinanzierung von Schulneubauten und Maßnahmen zur Digitalisierung von Schulen fordert.⁶ Die Möglichkeiten für den Bund, die Zielsetzung der Förderung zu konkretisieren und im Vollzug nachzuhalten, sind nach der aktuellen Fassung des auch für Artikel 104c Grundgesetz n. F. anzuwendenden Artikels 104b Absatz 2 und 3 Grundgesetz n. F. sehr begrenzt. Anders als noch der Referentenentwurf sieht der Gesetzentwurf hier keine „Bestimmungen über die“, sondern nur noch „Grundzüge der“ Ausgestaltung der Länderprogramme für die Verwendung und damit keine Festlegung von Kriterien für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel vor. Außerdem sind nunmehr keine Kontroll- und

² BVerfGE Bd. 127, S. 165-224; Az. 2 BvF 1/09.

³ Vgl. z. B. Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 15/60 Nr. 2.3; Bemerkungen 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/160 Nr. 3.2.2; Bericht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, S. 43 ff.

⁴ Vgl. § 12 KInvFG n. F.

⁵ Vgl. BT-Drs. 11/11135, Begründung zu Artikel 7 (§ 12 KInvFG), S. 85.

⁶ Vgl. BT-Drs. 18/11135, Stellungnahme des Bundesrates, S. 135-173.

Steuerungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung über die Verwendung der Mittel mehr vorgesehen.⁷ Es bleibt bei einer bloßen Unterrichtungspflicht, deren Einzelheiten nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz n. F. nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbart werden können. Die Finanzierungszuständigkeit des Bundes und die Möglichkeit, einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz seiner Mittel sicherzustellen, fallen damit in diesem Fall weit auseinander.⁸

(5) Zu den Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes sieht § 15 Absatz 4 KInvFG n. F. „ein Recht auf einzelfallbezogene Informationsbeschaffung und örtliche Erhebungsbefugnisse“ bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Rückforderungsanspruch des Bundes vor. Diese Regelung gibt lediglich die derzeit geltende Rechtslage im Lichte der o. g. Entscheidung des BVerfG vom September 2010 wieder. Sie beschränkt die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen darauf, aufgrund von Informationen Dritter Fehlverhalten in Einzelfällen nachzugehen. Dies schließt aus, dass der Bundesrechnungshof die Verwendung der Bundesmittel systematisch analysiert und Fehlentwicklungen aufzeigt. Damit fehlt ihm auch die Grundlage, die Bundesregierung sowie das Parlament umfassend über die Erreichung der mit der Maßnahme verbundenen gesamtstaatlichen Ziele zu informieren und auf Verbesserungsmöglichkeiten hinzuweisen.

(6) Um die Weiterentwicklung der Prüfungsmöglichkeiten geht es in den neuen Regelungen in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz n. F. und § 91 Absatz 5 BHO n. F. Sie sehen vor, dass der Bundesrechnungshof in Benehmen mit den Landesrechnungshöfen bei den mittelverwaltenden Dienststellen des Landes erheben darf. Ob diese Formulierung z. B. auch Kommunen einschließt, ist nicht sichergestellt, da deren Einstufung als „mittelbare Landesverwaltung“ umstritten ist. Eindeutige Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sind aber für eine funktionierende Prüfungspraxis zwingend erforderlich. Gerade die kommunale Ebene trifft regel-

⁷ Zusatz im Referentenentwurf zu Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz n. F.: „Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen, Erhebungen bei allen Behörden durchführen und im Einzelfall zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Weisungen gegenüber der obersten Landesbehörde erteilen“.

⁸ In anderen Bereichen der Mischfinanzierung sind Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes finanzverfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehen. So ist bei Geldleistungen nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz die Anwendung der weitgehenden Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung (Artikel 85 Grundgesetz) vorgesehen, sofern er die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt.

mäßig die Entscheidungen über die Investitionen in die Bildungsinfrastruktur. Um Prüfungsmöglichkeiten im kommunalen Bereich rechtssicher zu ermöglichen, hatte der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Regelung des Art. 114 Absatz 2 Grundgesetz n. F. eindeutig zu fassen und auf alle mittelbewirtschaftenden „Stellen“ auszudehnen.⁹

Die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes im Kontext der anstehenden Neuregelungen sollen vertieft in der Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 thematisiert werden.

(7) Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof die in § 15 Absatz 4 KInvFG n. F. enthaltene restriktive Ausgestaltung der Informationsbeschaffungsrechte des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofes für kontraproduktiv. Sie sollte daher entfallen.

(8) Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes bleiben eigenständige Informations- und Steuerungsrechte der Bundesverwaltung im Bereich der Finanzhilfen unverzichtbar. Sie sind auch die Voraussetzung dafür, dass Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes für eine zielorientierte Steuerung genutzt werden können. Die bloße Berichterstattung der Länder reicht hierfür erfahrungsgemäß nicht aus. Die Prüfung des Ganztagschulprogramms hatte gezeigt, dass die regelmäßigen Berichterstattungen der Länder über die Verwendung der Mittel im Wesentlichen nur statistische Übersichten enthielten und allenfalls beispielhaft über konkrete Mittelverwendungen informierten.

3. Risiken für Effizienz und Effektivität der Förderung

(9) Ob das vorgesehene Mittelvolumen der Finanzhilfen für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Ergebnis dem tatsächlichen Bedarf entspricht, kann der Bundesrechnungshof ebenso wenig beurteilen wie die Angemessenheit der Verwendungsbreite. Konkrete Angaben hierzu enthält auch die Gesetzesbegründung nicht. Offen bleibt auch, inwieweit durch Vorgaben für die „Festlegung sachgerechter Kriterien“ hinsichtlich der Auswahl der förderfähigen Gebiete ein effektiver Beitrag für die Verbesserung der Schulinfrastruktur nach einem überregional gültigen Maßstab sichergestellt werden kann. Es ist daher offen, ob der vorgesehene Betrag von 3,5 Mrd. Euro einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Ver-

⁹ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 20. Januar 2017; Gz.: I 1 – 2057 (2017) sowie Bericht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 18. November 2016 an das Bundesministerium der Finanzen.

besserung der kommunalen Schulinfrastruktur leisten kann. Mit der Aufnahme des Artikels 104c Grundgesetz n. F. ist daher der Einstieg in die dauerhafte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kommunalen Schulinfrastruktur vorgezeichnet. Damit entstünde auf Dauer ein zusätzlicher Verflechtungstatbestand in einem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

(10) Der Bund will einzelfallbezogen bis zu 90 % der Investitionskosten übernehmen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass ein höherer Mitfinanzierungsanteil der Länder – z. B. in Höhe von 25 % am Gesamtvolumen entsprechend § 6 ZuInvG – das Eigeninteresse an einem zielorientierten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz steigern würde. Dies könnte auch der Gefahr entgegenwirken, dass die Länder die Finanzhilfen als Ersatz für bereits vorgesehene Investitionen in die Schulinfrastruktur und damit letztlich zur allgemeinen Haushaltsentlastung nutzen. Ein wesentliches Ergebnis der Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Verwendung der Mittel des ZuInvG war, dass die dort ausdrücklich geforderte Zusätzlichkeit der geförderten Investitionen vielfach nicht gegeben war.

(11) Der Bundesrechnungshof weist aufgrund seiner Prüfungserfahrungen darauf hin, dass die Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes in Investitionen auf kommunaler Ebene mit erheblichen Verzögerungen und beträchtlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Dies ist alleine schon dadurch bedingt, dass es mehrere Verfahrensbeteiligte gibt (Bund, Länder, Kommunen, Auftragnehmer). Die Mittel für das Ganztagschulprogramm flossen beispielsweise deutlich langsamer ab als geplant. Bis Mitte des Jahres 2007 – gegen Ende der ursprünglich geplanten Programmlaufzeit – war noch knapp die Hälfte der Mittel nicht ausgegeben. Ähnlich erhebliche Verzögerungen des Mittelabrufs und aufwendige Verfahren der Mittelvergabe und -abrechnung bei den Ländern stellte der Bundesrechnungshof auch bei seinen Prüfungen zum ZuInvG fest.

4. Fazit

(12) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die geplante Neuregelung einen weitreichenden Schritt dar, der von der klaren verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung im föderalen System wegführt. Er sieht das Risiko, dass dies zu dauerhaften Nachteilen für die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und zu einer immer stärkeren Inanspruchnahme des Bundes in einem Bereich führt, in dem ihm mangels Zuständigkeit die Gestaltungsmöglichkeiten verwehrt sind. Ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die es dem Bund ermögli-

chen würden, einen sachgerechten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen, sieht der vorliegende Gesetzentwurf nicht (mehr) vor. Einer eindeutigen und klaren Regelung bedürfen die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Sollten sie wie bisher Erhebungen auf kommunaler Ebene im Wesentlichen ausschließen, wäre eine für die Bundesverwaltung und das Parlament verwertbare aussagefähige und systematische Prüfungstätigkeit nicht möglich.

Ehmann

Romers