



Ausarbeitung

Einzelfragen zu Bund-Länder-Verwaltungsabkommen

Einzelfragen zu Bund-Länder-Verwaltungsabkommen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 003/20

Abschluss der Arbeit: 17. Februar 2020

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	4
2.1.	Konnexitätsgrundsatz	4
2.2.	Ausnahmen vom Konnexitätsgrundsatz	4
2.3.	Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG	4
2.4.	Finanzhilfen	5
2.4.1.	Finanzhilfen nach Art. 104b GG	5
2.4.2.	Finanzhilfen nach Art. 104c GG	7
3.	Einzelfragen	7
3.1.	Fragen 1, 2 und 5	7
3.2.	Frage 3: Inwieweit können der Bundestag oder die Bundesregierung Pakte einseitig kündigen?	8
3.3.	Frage 4: Welche Konsequenzen hat es, wenn der Bundestag die in den Pakten vereinbarten Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stellt?	9
3.4.	Fragen 6, 7 und 8	9
3.5.	Frage 9: Wie könnte die Bundesregierung den Bundestag bei der Aushandlung von Pakten einbeziehen?	11
3.6.	Fragen 11-15	11
3.7.	Frage 16: Inwieweit und wie muss bei einem Pakt, der sich auf Art. 104c GG beruft, die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ von den Ländern nachgewiesen und durch den Bund kontrolliert werden? Wie kann bzw. müssen Bundesregierung oder Bundestag Verstöße sanktionieren?	13

1. Fragestellung

Dem Auftrag liegen Einzelfragen zugrunde, die im Wesentlichen die Budgethoheit sowie die parlamentarischen Beteiligungs- und Kontrollrechte im Zusammenhang mit dem Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern in den Bereichen der Förderung von Forschung, Bildungswesen und kommunaler Infrastruktur betreffen.

Nachfolgend werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser Bund-Länder-Vereinbarungen dargestellt. Auf diesem Hintergrund erfolgt anschließend die Klärung der Einzelfragen, wobei thematisch zusammenhängende Fragen gebündelt beantwortet werden.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

2.1. Konnexitätsgrundsatz

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsgrundsatz). Die Ausgabenlast folgt damit der Aufgabenzuständigkeit. In seiner Zuständigkeitsabgrenzenden Funktion verbietet das Konnexitätsprinzip den Gebietskörperschaften, die Aufgabenlast der jeweils anderen zu finanzieren.¹

2.2. Ausnahmen vom Konnexitätsgrundsatz

Das Grundgesetz sieht jedoch in Form von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen eine Möglichkeit zur Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes vor. Mit Blick auf die Fragestellung kommen als verfassungsrechtliche Grundlagen die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG sowie die Finanzhilfen nach Art. 104b GG und Art. 104c GG in Betracht. Für die Exzellenzstrategie, den Hochschulpakt, den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, den Pakt für Forschung und Innovation, die Qualitätsoffensive Lehrerbildung als auch der Qualitätspakt Lehre bildet Art. 91b GG die verfassungsrechtliche Grundlage. Finanzhilfen im Rahmen des Digitalpakts Schule 2019 bis 2024 werden nach Art. 104c GG ermöglicht. Die dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz zugrundeliegenden Finanzhilfen beruhen auf der Ermächtigungsregelung in Art. 104b GG.

2.3. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG

Nach Art. 91b Abs. 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.² Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG stellen die kooperative Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Bund und Länder im Unterschied zur sonst vorherrschenden Kompetenztrennung dar. Art. 91b GG geht von einem gleichberechtigten »Zusammenwirken« von Bund und Ländern aus, die in diesem Bereich über komplementäre Sachkompetenzen verfügen. Art. 91b GG regelt eine gegenseitige Mitwirkungsbefugnis, nämlich des Bundes an Länder-

1 BeckOK Grundgesetz/ Kube, GG Art. 104a, Rn. 8.

2 BeckOK Grundgesetz/Suerbaum, GG, Art. 91b, Rn. 10.

aufgaben und der Länder an Bundesaufgaben sowie eine Kooperation der Länder untereinander. Art. 91b GG ist nicht nur eine bloße Ermächtigung. Die offene Regelung des Art. 91b GG erlaubt auch vielfältige und flexible Kooperationsformen, während Art. 91a GG nur eine Kooperation in der Form von Koordination und Finanzierungsbeteiligungen vorsieht.³

Als Vereinbarungen gemäß Art. 91b Abs. 1 GG kommen sowohl Staatsverträge, die von den Parlamenten ratifiziert werden müssten, als auch Verwaltungsabkommen in Betracht. Sie bedürfen aufgrund ihrer Bedeutung der Schriftform. Eine derartige Vereinbarung hängt grundsätzlich von der Zustimmung aller betroffenen Länder ab. Beim Vorliegen eines sachlichen Grundes ist jedoch auch ein Abschluss der Vereinbarung mit nur einem Teil der Länder möglich.⁴ Im Regelfall handelt es sich um Verwaltungsvereinbarungen, da die betroffenen Aufgaben überwiegend in den Bereich der Exekutive fallen.⁵

2.4. Finanzhilfen

2.4.1. Finanzhilfen nach Art. 104b GG

Art. 104b GG ermöglicht dem Bund, sich unter bestimmten Voraussetzungen – abweichend vom Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG – an der Finanzierung von Investitionen in Aufgabenvollzugsbereichen der Länder und Gemeinden durch die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder zu beteiligen.⁶ Die Regelung soll das Instrument der Finanzhilfen des Bundes „auf seine eigentliche Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen“, zurückführen.⁷

Die Leistung von Finanzhilfen steht im Ermessen des Bundes, das sich „nach Maßgabe seiner Finanzkraft“ zu einer Hilfeleistungspflicht verdichten kann.⁸ „Art. 104 b Abs. 1 gibt dem Bund grundsätzlich ein Entschließungs- und ein Auswahlermessen („kann“, „erforderlich“). Das Entschließungsermessen betrifft das „Ob überhaupt“ und das „Wie lange“, das durch Mitspracherechte der Länder eingeschränkte Auswahlermessen Art und Umfang der Finanzhilfen. [...] Das Entschließungsermessen des Bundes ist frei von politischer Einwirkung der Länder. Der Bund kann hier politische Erwägungen zur Geltung bringen, nur keine parteipolitischen. Es kann gleichwohl rechtlich reduziert sein; wegen seiner Garantenstellung für das staatliche Finanzwesen und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gibt es kein freies politisches Ermessen des

3 Dreier/Heun, GG, Art. 91b, Rn. 8.

4 BeckOK Grundgesetz/Suerbaum, GG, Art. 91b, Rn. 6.

5 Dreier/Heun, GG, Art. 91b, Rn. 9.

6 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 1.

7 BT-Drs. 16/813, S. 19.

8 BVerfGE 39, 96 (113).

Bundes; vielmehr ist insoweit das Merkmal „erforderlich“ eine – wenn auch kaum justitiable – Ermessensdirektive.“⁹

Das Ermessen bezieht sich jedoch ebenso auf die Einschränkung oder Abschaffung einzelner Finanzhilfen, selbst wenn deren tatbestandliche Voraussetzungen noch erfüllt sind; Art. 104b GG kennt als Ausnahmeverordnung grundsätzlich keinen Bestandsschutz.¹⁰

Der Bund darf immer nur einen Teil der Investitionskosten übernehmen; dies ergibt sich aus dem Begriff der Hilfe.¹¹ Aus dem Begriff folgt ebenso, dass der Bund nur Angebote unterbreiten darf, die von den Ländern ausgeschlagen werden können. Die Finanzhilfen dürfen zudem nicht von Einvernehmens-, Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalt oder auch Einspruchsrechten im Einzelfall abhängig gemacht werden. Ebenso wenig ermächtigt Art. 104b GG den Bund, in eigener Regie Investitionspläne aufzustellen und bei der Auswahl von Einzelprojekten mitzuwirken.¹²

Weil Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG dem Bund das Einwirken lediglich bis zum Zeitpunkt der Hingabe der Finanzmittel an die Länder erlaubt, wurden im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2017 Art. 104b Abs. 2 S. 2 u. 3 GG inhaltlich ergänzt.¹³

Nach Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG kann das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Zweck der – Art. 109 Abs. 1 GG relativierenden – Ermächtigungsgrundlage ist es, eine im Bundessinne einheitliche, gesamtwirtschaftlich effiziente Förderung zu gewährleisten.¹⁴ Ansonsten könnten die konkreten Förderkriterien von Land zu Land variieren.¹⁵ Zur Sicherung der Interessen der Länder sind die Vorgaben für die Ausgestaltung der Länderprogramme im Einvernehmen mit den Ländern festzulegen (Art. 104b Abs. 2 S. 3 GG).

Ebenfalls 2017 wurde Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG eingefügt, der die Bundesregierung – ebenfalls in Relativierung von Art. 109 Abs. 1 GG – ermächtigt, zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Bericht und Vorlage der Akten zu verlangen und Erhebungen bei allen

9 Heintzen in von Münch/Kunig: GG, Kommentar, Art. 104b, Rn. 15f.

10 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 15.

11 BVerfGE 39; 96 (116).

12 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 16.

13 BGBl. 2017 I 2347.

14 BT-Drs. 18/11131, S. 12.

15 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 21.

Behörden durchzuführen.¹⁶ Dieser Informationsanspruch kann sich auf einzelne Vorhaben beziehen.¹⁷

2.4.2. Finanzhilfen nach Art. 104c GG

Die Finanzhilfekompetenz des Bundes nach Artikel 104c GG zur „Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer Investitionen“ zur „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ wird nach der Grundgesetzänderung um die Möglichkeit zur Mitfinanzierung besonderer, mit diesen unmittelbar verbundenen, befristeten Ausgaben der Länder und Gemeinden erweitert.

Investitionen in Sinne der vorstehenden Vorschrift sind nur Sach-, nicht dagegen Finanzinvestitionen. Es muss in die kommunale Bildungsinfrastruktur investiert werden. Der Tatbestand bezieht sich auf die Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen. Die Investitionen müssen gesamtstaatlich bedeutsam sein.¹⁸ Nach der Gesetzesbegründung folgt die gesamtstaatliche Bedeutsamkeit bereits aus dem Investitionsobjekt: „Die Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Faktor, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist sie auch gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung.“¹⁹ In der tatbestandlichen Struktur bleibt sie gleichwohl eigenständig zu prüfen.²⁰

3. Einzelfragen

3.1. Fragen 1, 2 und 5

Inwieweit stellt die Aushandlung von Pakten zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen ohne aktive Einbeziehung des Bundestags (der am Ende lediglich über die Mittelbereitstellung befinden kann) eine Umgehung des Haushaltsrechts des Bundestages dar?

Inwieweit stellt die über Jahre und Wahlperioden andauernde Bindung von Haushaltsmitteln durch die Pakte eine Einschränkung des Haushaltsrechts des Bundestages insbesondere auch nach Neuwahlen dar?

Inwieweit stellt die unbefristete Bindung von Haushaltsmitteln durch den „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ eine Einschränkung des Haushaltsrechts des Bundestages insbesondere auch nach Neuwahlen dar?

16 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 22.

17 BT-Drs. 18/11131.

18 BeckOK Grundgesetz/Kube, GG, Art. 104c, Rn. 3.

19 BT-Drs. 18/11131, S. 17.

20 BeckOK Grundgesetz/Kube, GG, Art. 104c, Rn. 3.

Bei den hier in Rede stehenden „Pakten“ handelt es sich um Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen. Die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen für den Abschluss derartiger Verwaltungsabkommen bilden im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben Forschungsförderung und Leistungsfähigkeit des Bildungswesens Art. 91 b GG.²¹

Gegenstand der abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen sind allein die Kompetenzen der Regierungen (Verwaltungskompetenzen). Der Abschluss dieser Vereinbarungen ist daher ohne parlamentarische Zustimmung zulässig.²² Die vertraglichen Verpflichtungen der Verwaltungsvereinbarungen gelten nur für die daran beteiligten Regierungen und nicht auch für die Parlamente, so dass die Parlamente als Haushaltsgesetzgeber rechtlich nicht an die Förderungsverpflichtungen aus den Abkommen gebunden sind.²³ Folglich müssen die Vereinbarungen über die Finanzierung und insbesondere die Kostentragung (Art. 91 b Abs. 2 GG) von den Parlamenten in den jeweiligen Haushaltsgesetzen erst noch genehmigt und die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden.

Rechtliche Einschränkungen im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht des gegenwärtigen bzw. zukünftigen Haushaltsgesetzgebers entfalten die genannten Verwaltungsvereinbarungen daher nicht. Gleiches gilt für die Verwaltungsvereinbarung Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken. Diese Vereinbarung hat zwar eine unbefristete Laufzeit.²⁴ Davon unberührt bleibt allerdings die Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber im Rahmen der Haushaltsgesetze.

3.2. Frage 3: Inwieweit können der Bundestag oder die Bundesregierung Pakte einseitig kündigen?

Die Kündigung von Verwaltungsvereinbarungen fällt in den Kompetenzbereich der Exekutive und ist damit Sache der Bundesregierung. Die der Bundesregierung zustehenden Kündigungsrechte ergeben sich aus den einschlägigen Regelungen der Verwaltungsvereinbarungen. So sieht beispielsweise § 9 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken eine Anpassung dieser Vereinbarung an nachträgliche Änderungen wesentlicher Umstände oder Verhältnisse, die für die Inhalte dieser Vereinbarung maßgeblich waren, vor. Kommt eine Anpassung nicht zur Stande oder ist sie einer Vertragspartei nicht zumutbar, sind gemäß Abs. 3 dieser Regelung der Bund oder mindestens 8 Länder berechtigt, die Vereinbarung mit auflösender Wirkung für die Zukunft zu kündigen.

21 Grundlage für die Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 ist Art. 104c GG.

22 Schwarz, in: Maunz/Dörig, Grundgesetz-Kommentar, Lfg. 79, Art. 91 b Rn. 25.

23 Mager, in: Von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2012, Art. 91 b Rn. 32; Volkmann, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage 2010, Art. 91 b Rn. 3.

24 Dies entspricht der Intention des Verfassungsgesetzgebers, die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG – anders als bei den Finanzhilfen – dauerhaft zu ermöglichen, um die finanzielle Planungssicherheit der Hochschulen zu erhöhen.

3.3. Frage 4: Welche Konsequenzen hat es, wenn der Bundestag die in den Pakten vereinbarten Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stellt?

Aufgrund der Bewilligungsfreiheit, die wie vorstehend dargestellt von den Verwaltungsvereinbarungen rechtlich nicht tangiert wird, kann der Haushaltsgesetzgeber die erforderlichen Haushaltsmittel des Bundes auch nur teilweise bewilligen oder sogar ganz versagen.²⁵ Dies hätte zur Folge, dass die vereinbarten Länderprogramme und Investitionsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 b bzw. der Finanzhilfen nach Art. 104 b, 104 c GG an die Mittelkürzungen entsprechend angepasst werden müssten und im Falle der Mittelverweigerung nicht durchgeführt werden könnten.

3.4. Fragen 6, 7 und 8

Inwieweit ist die Aushandlung von Pakten zwischen der Bundesregierungen und den Landesregierungen ohne aktive Einbeziehung des Bundestags (der am Ende lediglich zustimmen oder ablehnen kann) demokratietheoretisch problematisch?

Inwieweit ist die über Jahre und Wahlperioden andauernde Bindung von Haushaltsmitteln durch die Pakte demokratietheoretisch problematisch?

Inwieweit ist es demokratietheoretisch problematisch, dass inzwischen ein hoher Anteil der Haushaltsmittel des BMBF durch Pakte gebunden ist, der sich somit der unmittelbaren Kontrolle des Bundestages entzieht?

Im Hinblick auf das Demokratieprinzip werden die Verwaltungsvereinbarungen teilweise nicht unkritisch gesehen²⁶ Die Kritik bezieht sich jedoch überwiegend²⁷ nicht darauf, dass die Parlamente beim Abschluss der Verwaltungsabkommen nicht beteiligt werden, sondern auf den Druck, der von diesen Abkommen auf die Parlamente hinsichtlich der Genehmigung der erforderlichen Haushaltsmittel ausgehen kann. Durch die Verpflichtungen, die die jeweilige Regierung in dem Verwaltungsabkommen eingegangen ist, würden die Parlamente vor vollendete Tatsachen gestellt, die ihre Haushaltshoheit faktisch einschränken könnte.²⁸ Die Parlamente bzw. die parlamentarischen Regierungsmehrheiten würden mit dem Verwaltungsabkommen dem Druck ausgesetzt, „ihre“ Regierung nicht vertragsbrüchig werden zu lassen und die notwendigen Mittel

25 Vgl. Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 91 a Rn. 25 m.w.N.; teilweise wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass im Hinblick auf die Bewilligungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers allenfalls Aspekte der Bundesstreue äußerste Grenzen insoweit ziehen, als der Haushaltsgesetzgeber im Falle von Spannungslagen nach einem tragbaren Ausgleich suchen muss, der auf die Vorstellungen der Beteiligten insgesamt Rücksicht nimmt; vgl. Heun, a.a.O., Fussnote 124.

26 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 91 b Rn. 42.

27 Vgl. Volkmann, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage 2010, Art. 91b Rn. 3: „Dominanz der Expertenstäbe in den Ministerialbürokratien“.

28 Siekmann, a.a.O.; Volkmann a.a.O.

im Haushaltsgesetz zur Verfügung zu stellen.²⁹ Für die Landesparlamente ergäbe sich der Druck auch daraus, dass die vom Bund im Verwaltungsabkommen in Aussicht gestellten Mittel verloren gehen könnten, wenn das Landesparlament die von dieser Landesregierung ihrerseits zugesagten Landesmittel nicht bewilligt.³⁰

Als gegenläufiges Argument wird jedoch vorgebracht, dass auch die Regierungen im Vorfeld des Abschlusses eines Verwaltungsabkommens unter einer erhöhten Rechtfertigungslast gegenüber ihren Parlamenten stehen würden, da diese die entsprechenden Haushaltsmittel bewilligen müssten. Folglich könnten die Parlamente schon zu einem früheren Zeitpunkt Einfluss auf das geplante Abkommen nehmen.³¹ Außerdem habe die Bildungs- und Forschungspolitik, obwohl sie im Grunde im Kompetenzbereich der Länder liege, gesamtstaatliche Bedeutung. Daher würden gute Gründe für die Zusammenarbeit der Länder unter Einbeziehung des Bundes im diesem Bereich sprechen. Der sich möglicherweise aus den Vereinbarungen ergebende Druck auf die Haushaltshoheit der Parlamente sei daher als „Tribut“ der sinnvollen Zusammenarbeit im Rahmen von Art. 91 b GG zu sehen.³²

Der in der Fragestellung angesprochene hohe Anteil der Bundesmittel im Bereich der Wissenschaftsförderung ist nicht zuletzt auch Ausdruck der Anerkennung einer nicht nur kurz- und mittelfristig defizitären Finanzausstattung der Länder durch die Bundesregierung und den Gesetzgeber.³³ Die damit verbundene Entwicklung zur einer stärkeren Gemeinschaftsfinanzierung und einem größeren Einfluss des Bundes im Bereich der Wissenschaftsförderung³⁴ wird in der Literatur zum Teil kritisch gesehen, insbesondere unter dem Aspekt der Ausdehnung der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, die die Transparenz und Kontrolle erheblich erschwert.³⁵ Vorgeschlagen wird – anstelle der Ausdehnung der Bundeskompetenzen – die Stärkung der Landesfinanzen durch eine entsprechende Änderung der Umsatzsteuerverteilung.³⁶

29 Heun, a.a.O., Art. 91 a Rn 26 n.w.N.

30 Mager, a.a.O., Art. 91 b Rn. 32.

31 Vgl. Mager, a.a.O., Art. 91 b Rn. 32 m.w.N.

32 Vgl. Volkmann, a.a.O., Art. 91 b Rn. 3 (unter Einschränkung seiner grundsätzlichen Bedenken an Art. 91 b GG).

33 In seiner Funktion als Verfassungsgesetzgeber hinsichtlich der Änderung des Art. 91 b verbunden mit der Erleichterung der Bund-Länder-Kooperation (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.12.2014, BGBl. I S. 3438) und als Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf die entsprechenden Mittelbewilligungen in diesem Bereich. Vgl. dazu Schwarz, in: Maunz/Dörig, Grundgesetz-Kommentar, Lfg. 79, Dezember 2016, Art. 91 b Rn. 6.

34 Zur Kritik an der Entwicklung im Bildungsbereich bezüglich des Digitalpakts Schule 2019 bis 2024 nach Art. 104 c GG vgl. Speiser, Bundesfinanzhilfen im Bildungsbereich, DÖV 2020, S. 14, 22 ff.

35 Vgl. Siekmann, in: Sachs Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 91 b Rn. 43 m.w.N.

36 Vgl. Siekmann, a.a.O., Art. 91 b Rn. 44 (Vermutung eines antidemokratischen Reflexes bezüglich der Verbesserung der Finanzausstattung der Länder: Man traue den Landesparlamenten keinen verantwortungsvollen und zweckgerechten Umgang mit zusätzlichen nicht zweckgebundenen finanziellen Mitteln zu.); vgl. auch Speiser betreffend die Finanzhilfen im Rahmen des Digitalpakts Schule 2019 bis 2024, a.a.O.; Siekmann, a.a.O., Art. 104 c Rn. 18.

3.5. Frage 9: Wie könnte die Bundesregierung den Bundestag bei der Aushandlung von Pakten einbeziehen?

Eine unmittelbare parlamentarische Beteiligung bei der Aushandlung von Verwaltungsvereinbarungen ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und auch kaum praktikabel.

Erforderlich ist hingegen die frühzeitige Einbeziehung in laufende Verhandlungsprozesse in Form ständiger Information über die von der Bundesregierung geplante inhaltliche Ausgestaltung und den Verhandlungsstand der zu schließenden Verwaltungsvereinbarungen und daran anknüpfender Sachdebatten und Ausschussberatungen.³⁷ Dies entspricht der gegenwärtigen Haushaltspraxis.³⁸

3.6. Fragen 11-15

Wer kontrolliert die zweckgerichtete Umsetzung von Paktmitteln? Bund und Länder nur für ihren jeweils eigenen Bereich oder können/müssen Bundesregierung und Bundestag auch die Verwendung der Mittel in Bereichen der Länderhoheit kontrollieren?

Welche Pflichten haben Bundesregierung und Bundestag, die zweckgerichtete Verwendung der Paktmittel durch die Länder zu kontrollieren?

Wie umfangreich müssen Bundesregierung und Bundestag die zweckgerichtete Verwendung von Paktmitteln kontrollieren?

Welche Möglichkeiten haben Bundesregierung und Bundestag, eine nicht zweckgerichtete Verwendung der Paktmittel durch einzelne oder alle Länder zu ahnden?

Inwieweit müssen Bundesregierung und Bundestag einen nicht zweckgerichteten Einsatz von Paktmitteln durch die Länder ahnden?

Die umfassende Finanzkontrolle des Bundes ist als Aufgabe dem Bundesrechnungshof (BRH) nach Art. 114 Abs. 2 GG zugewiesen. Die parlamentarische Kontrolle im Hinblick auf die zweckgerechte Mittelverwendung erstreckt sich regelmäßig auf die Wahrnehmung entsprechender Aufgaben durch die Bundesregierung.

Die Kontrollbefugnisse des BRH gehen entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzordnung in Art. 30, 83 ff., 104a GG grundsätzlich so weit, wie die Ausgabenverantwortung des Bundes reicht. Im Einzelnen ist hier zwischen Stellen des Bundes und Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zu unterscheiden. Bis zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches und

37 Vgl. so auch Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 91 b Rn. 42.

38 Vgl. Unterrichtungen der Bundesregierung betreffend den Stand der Verhandlungen mit den Bundesländern zu den Nachfolgevereinbarungen des Hochschulpakts und Qualitätspakts Lehre und die Ergebnisse der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 3. Mai 2019 zum Pakt für Forschung und Innovation sowie zur Nachfolge Hochschulpakt und Qualitätspakt Lehre sowie die Vorlage des BMF bezüglich des Entwurfs der zu schließenden Verwaltungsvereinbarung zum Digitalpakt Schule 2019 bis 2024, Protokoll Nr. 19/35, Protokoll Nr. 19/37 bzw. Haushaltsausschussdrucksache 19/3286.

der damit einhergehenden Änderung des Grundgesetzes im Juli 2017 ließ sich die Kontrollbefugnis des BRH nur gegenüber den Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung verfassungsunmittelbar begründen. Durch die Ergänzung des S. 2 in Art. 114 Abs. 2 GG wird der BRH nun ausdrücklich ermächtigt, im Rahmen der ihm obliegenden Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Exekutive auch bei Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung von Bundesmitteln Erhebungen vorzunehmen, soweit diese Stellen Teile des Haushaltsplans ausführen oder vom Bund Ersatz ihrer Aufwendungen erhalten, Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten, vom Bund Zuwendungen erhalten oder als vom Bund beherrschte juristische Personen des privaten Rechts, die nicht im Wettbewerb stehen und öffentliche Aufgaben erfüllen, hierfür Haushaltsmittel oder Gewährleistungen des Bundes oder eines seiner Sondervermögen erhalten.³⁹

Nach Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG kann der Bundesrechnungshof bei Stellen der Länder Erhebungen vornehmen, wenn zuvor der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zugewiesen hat. Durch die Grundgesetzänderung 2017 wurden diese zuvor nur einfachgesetzlich (§ 91 Abs. 1 BHO, § 104 BHO) eingeräumten Kontrollbefugnisse des BRH verfassungsrechtlich abgesichert. Zuvor war – weil das verfassungsrechtlich nicht explizit abgesichert war – die Reichweite der Erhebungsrechte des BRH bei nachgeordneten mittelverwaltenden Stellen der Länder umstritten gewesen. Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG ermächtigt den BRH nunmehr ausdrücklich zur Kontrolle von „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“, zu denen in der Praxis vornehmlich die Stellen der Länderverwaltung zu zählen sind.⁴⁰

Die Ermächtigung erstreckt sich sowohl auf den Bereich der Mischfinanzierung (Art. 91 a, 91 b, 104 b, 104 c und 125 c GG), als auch auf die Bereiche der Kostenerstattung bei der Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen nach Art. 104 a III GG sowie der Zuweisung von Bundesmitteln nach Art. 106 a GG (sog. Regionalisierungsmittel) und nach Art. 143 c GG (sog. Entflechtungsmittel). Eine Prüfung ausschließlicher Landesmittel ist folglich weiterhin nicht möglich. Das ausdrückliche Erfordernis, sich im Rahmen einer Prüfung außerhalb der Bundesverwaltung mit den jeweiligen Landesrechnungshöfen zu koordinieren besteht nicht.⁴¹

Durch diese Erweiterung der Prüfungskompetenz soll neben der Kontrolle der Zweckverwendung auch die Zielerreichung überprüft und der weitere Bedarf der Länder an Bundesmitteln besser eingeschätzt werden können.⁴²

Die parlamentarische Einbindung ist durch die Informationspflicht über den Jahresbericht gemäß Art. 114 Abs. 2 S. 3 GG gewährleistet. Hauptzweck des jährlichen Berichts des Bundesrechnungshofs ist es, die politisch verantwortlichen Verfassungsorgane über die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bund zu unterrichten. Dabei ist insbesondere auf Mängel hinzuweisen. Doch können

39 BeckOK Grundgesetz/ Butzer, GG, Art. 114, Rn. 15.

40 BeckOK Grundgesetz/ Butzer, GG, Art. 114, Rn. 19.

41 Dreier/Heun/Thiele, GG, Art. 114, Rn. 27.

42 Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 12f.

durchaus auch positive Entwicklungen hervorgehoben werden, die den Verantwortlichen die Wirkungen vorgenommener Verbesserungsmaßnahmen vor Augen führen. Dem Bundestag und dem Bundesrat dient der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Vorbereitung der Entscheidung über die Entlastung. Denn der Bericht des Bundesrechnungshofs ist auf eine fachliche und unabhängige Prüfung sämtlicher ihm zur Verfügung gestellter Unterlagen und Belege gestützt, während der Bundesminister der Finanzen den Entlastungsorganen darüber hinaus nur die Gesamtrechnung (§ 37 Abs. 2 HGrG, § 80 Abs. 3 BHO) vorlegt (Art. 114 Abs. 1 GG).⁴³

Bei Finanzhilfen nach Art. 104b, 104c GG werden dem Bund weitere Prüfungskompetenzen zugeschrieben. 2017 wurde Art. 104b Abs. 2 S. 4 GG eingefügt, der die Bundesregierung – ebenfalls in Relativierung von Art. 109 Abs. 1 GG – ermächtigt, zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Berichte und Vorlage der Akten zu verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchzuführen.⁴⁴ Dieser Informationsanspruch kann sich auf einzelne Vorhaben beziehen.⁴⁵ Gemäß Art. 104c S. 3 GG kann die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.

Für die Finanzhilfen nach Art. 104b und Art. 104c GG besteht nach Art. 104b Abs. 3 GG ein Unterrichtungsrecht für den Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung mit einer korrespondierenden Informationspflicht für Empfänger der Hilfen, die die Bundesorgane auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen zu unterrichten haben.⁴⁶ Insoweit stehen dem Bundestag über die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Finanzhilfen zusätzliche Informationsrechte zu.

Bei nicht zweckentsprechender Mittelverwendung hat der Bund ein Rückforderungsanspruch gegen das betreffende Land. Die Geltendmachung ist Sache der Bundesregierung und bestimmt sich nach den einschlägigen Regelungen der Verwaltungsvereinbarungen.

3.7. Frage 16: Inwieweit und wie muss bei einem Pakt, der sich auf Art. 104c GG beruft, die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ von den Ländern nachgewiesen und durch den Bund kontrolliert werden? Wie kann bzw. müssen Bundesregierung oder Bundestag Verstöße sanktionieren?

Nach Art. 104c GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.

43 Maunz/Dürig/Kube, GG, Art. 114, Rn. 123.

44 BeckOK Grundgesetz / Kube, Art. 104b, Rn. 22.

45 BT-Drs. 18/11131.

46 Dreier GG/ Heun/Thiele, GG, Art. 104b, Rn. 40.

Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur stellt eine allgemeine Zielbestimmung in dieser Verfassungsvorschrift dar.⁴⁷ Diese Förderzielvorgabe muss bei der Festlegung der förderfähigen Investitionsmaßnahmen Berücksichtigung finden. Das bedeutet, dass die Investitionsmaßnahmen erforderlich und geeignet sein müssen, zur Steigerung der kommunalen Bildungsinfrastruktur beizutragen.⁴⁸ Hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit und Geeignetheit der festzulegenden Investitionsmaßnahmen im Hinblick auf dieses Förderziel steht den Regierungen und Parlamenten ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁴⁹ Konkrete Investitionsmaßnahmen im Rahmen dieser Festlegung tragen insofern dieser Zielbestimmung Rechnung.⁵⁰

Nach § 19 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung Digitalpakt Schule 2019 bis 2024 wird der Digitalpakt programmbegleitend und abschließend durch einen unabhängigen Dritten (Evaluator) wissenschaftlich evaluiert. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift soll im Rahmen der Evaluation der Beitrag des Digitalpakts Schule 2019 bis 2024 zur Erreichung des Förderziels aus Art. 104 c GG festgestellt werden.

47 Vgl. Kube, in: Beck OK Grundgesetz, 42. Edition, Stand 1.12.2019, Art. 104 c Rn. 3; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 104 c Rn. 13. Gleiches gilt für die Vorgaben in Art. 104 b Abs. 1 GG: Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Vgl. hierzu Siekmann, a.a.O., Art. 104 b Rn. 15.

48 Siekmann, a.a.O., Art. 104 b Rn. 24.

49 Analog zur Festlegung von Konjunkturprogrammen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vgl. BVerfGE 79, 311 ff.

50 Zu Kritik an der Förderzielvorgabe des Art. 104 c GG (sie entfalte kaum begrenzende Wirkung) vgl. Speiser, Bundesfinanzhilfen im Bildungsbereich, DÖV 2020, S. 14, 18.