



Sachstand

Verschwendung zweckgebundener Zuwendungen durch Gemeinden

Verschwendungen zweckgebundener Zuwendungen durch Gemeinden

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 013/22

Abschluss der Arbeit: 28. Februar 2022

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.	Terminologische Eingrenzung	4
2.1.	„Local governments“	4
2.2.	„Earmarked grants“	4
3.	Verschwendungen zweckgebundener Zuwendungen durch Gemeinden am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes	5
3.1.	Bundesrechnungshof (BRH)	5
3.2.	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz	6
3.2.1.	Fehlende Wirtschaftlichkeitsprüfung bei der Verwendung von Fördermitteln	6
3.2.2.	Beispiel zur zweckwidrigen Verwendung von Fördermitteln	7
3.2.3.	Beispiel zur übermäßigen Inanspruchnahme von Fördermitteln	8
3.3.	Mediale Berichterstattung	8
4.	Fazit	9

1. Fragestellung

Das japanische Parlament bittet u.a. um Beantwortung der Frage, ob es generell, insbesondere aber in letzter Zeit (auch) medial beachtete Probleme mit der Verschwendungen zweckgebundener Zuwendungen („earmarked grants“) durch kommunale Gebietskörperschaften („local governments“) gegeben hat.

2. Terminologische Eingrenzung

2.1. „Local governments“

In der Fragestellung wird sich explizit nach der Mittelverschwendungen durch „local governments“ erkundigt. Der Begriff wird ins Deutsche regelmäßig mit Gemeinde-, Kommunal-, Orts- oder Stadtverwaltung übersetzt.¹ **Gemeinden** sind in Deutschland Träger öffentlicher Gewalt und als Teil der vollziehenden Gewalt i.S.v. Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in den Staatsaufbau integriert.² Aus Sicht der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung der Bundesrepublik Deutschland, welche die staatliche Aufgabenerfüllung grundsätzlich entweder dem Bund oder den Ländern zuordnet, sind die Gemeinden staatsorganisatorisch den Ländern zugehörig.³ Dabei ist den Gemeinden von Verfassungs wegen gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Erfüllung staatlicher Aufgaben in Bezug auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert.⁴ Die Gemeinden werden darüber hinausgehend auch zur Erfüllung von Aufgaben des Landes oder des Bundes tätig. Zur Wahrnehmung dieser übertragenen Aufgaben ist eine finanzielle Ausstattung dieser Gemeinden durch Bund und Länder üblich (dazu sogleich).

2.2. „Earmarked grants“

Sollen Gemeinden Aufgaben wahrnehmen, welche im besonderen Interesse des Bundes stehen, kann der Bund ihnen zweckgebundene Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt hierfür bereitstellen.⁵ Damit gemeint sind die von den Fragestellern angesprochenen sog. „earmarked grants“. Die rechtlichen Grundlagen für diese **zweckgebundenen Zuwendungen** finden sich in erster Linie in der Bundeshaushaltsordnung (siehe dazu §§ 23, 44 Abs. 1 S. 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Der Bund bleibt für die Erreichung der geförderten Zwecke letztverantwortlich.⁶ Ihn trifft

1 Von Beseler/Jacobs-Wüstenfeld, Law Dictionary English-German, 4. Aufl., S. 39.

2 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., Art. 28 Rn. 20. Vgl. hierzu auch BVerfGE 73, 113 (119).

3 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., Art. 28 Rn. 21.

4 Siehe zur sog. kommunalen Selbstverwaltungsgarantie statt vieler Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., Art. 28 Rn. 93.

5 Näher zum Begriff des erheblichen Bundesinteresses siehe *Scheller*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften der Finanzkontrolle, Lfg. 70, Stand: 01.11.2019, BHO, § 23 Rn. 24.

6 *Scheller*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften der Finanzkontrolle, Lfg. 70, Stand: 01.11.2019, BHO, § 23 Rn. 5.

somit die „gesteigerte Pflicht“⁷, den optimalen Einsatz der Zuwendungen gemessen an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherzustellen.⁸ Daher besteht für den Bund die Möglichkeit, die Gewährung der Zuwendungen an Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, bei deren Missachtung durch den Zuwendungsempfänger die Rückforderung der Finanzmittel erfolgen kann (vgl. §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG).

Die rein „technische“ Ausgestaltung der bezweckten Förderung der Gemeinden ist in der Praxis nicht immer einheitlich. Es gibt einerseits Förderprogramme des Bundes, welche sich direkt an die Gemeinden richten.⁹ Darüber hinaus ist es aber ebenfalls gängige Praxis, dass der Bund Fördermittel an die Länder ausreicht mit der Maßgabe, diese wiederum an die Kommunen zur Förderung bestimmter Zwecke zu verteilen.¹⁰

3. Verschwendungen zweckgebundener Zuwendungen durch Gemeinden am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

Der nachfolgenden Darstellung liegt das Verständnis zugrunde, dass mit dem Begriff der „Vernachlässigung“ in erster Linie die unwirtschaftliche, zweckwidrige oder übermäßige Verwendung von Finanzmitteln gemeint ist.

3.1. Bundesrechnungshof (BRH)

Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes wird vom Bundesrechnungshof (BRH) insbesondere auch auf ihre Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin geprüft (vgl. §§ 88

7 Ebenda.

8 U.a. auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit rekurrierend *Rossi*, in: Gröpl, Bundeshaushaltsoberordnung, 2. Aufl. 2019, § 23 Rn. 5. Zu den dahingehenden Kontrollverpflichtungen des Bundes siehe weiterhin *Bundesrechnungshof*, Bericht an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 Abs. 2 BHO zur Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, Gz. I 4 – 2017 – 1258/4, S. 3, abrufbar unter <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj4wbijiaL2AhV2RvED-HRJIC7oQFnoECAYQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.bundesrechnungshof.de%2Fde%2Fveroeffentlichungen%2Fprodukte%2Fberatungsberichte%2F2020%2Fverankerung-der-wirtschaftlichkeit-im-system-der-finanzhilfen-nach-dem-gesetz-zur-foerderung-von-investitionen-finanzschwacher-kommunen-kin-vfg%2F40%40download%2Flangfassung.pdf&usg=AOvVaw3ueg80u-7YcZOBB84bPbTY> (zuletzt abgerufen am 23.02.2022, 16:27 Uhr).

9 So zum Beispiel beim Förderprogramm „DigitalPakt Schule“ des Bundesministeriums für Forschung und Bildung (BMBF). Die Gemeinden können unmittelbar Fördermittel beantragen, um für eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik zu sorgen. Vgl. die weiterführenden Informationen auf den Seiten des BMBF unter https://www.bmbf.de/bmbf/de/home/_documents/das-sollten-sie-jetzt-wissen.html (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 9:53 Uhr).

10 Siehe dazu exemplarisch die Förderung durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) des Bundes vom 24.06.2015, BGBl. 2015 I, S. 974, 975.

Abs. 1, 90 Nr. 3 BHO). Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde (vgl. § 1 Bundesrechnungshofgesetz – BRHG)¹¹ und in seiner Tätigkeit unabhängig, d.h. nur dem Gesetz unterworfen.¹² In der Vergangenheit hat der BRH vor allem die seiner Meinung nach potenziell unwirtschaftliche oder zweckwidrige Verwendung von Finanzmitteln im Rahmen der (Bundes-)Förderung durch das sog. Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) durch die Gemeinden bemängelt (siehe dazu sogleich). Zu beachten ist, dass im Rahmen dieser Darstellung die Meinung des BRH ohne Rücksicht auf eventuell abweichende Beurteilungen einzelner Aspekte durch die Bundesregierung dargestellt wird. Dies erscheint wegen des verfassungsrechtlichen Prüfauftrags des BRH und der sachlichen wie persönlichen Unabhängigkeit seiner Mitglieder vertretbar (vgl. Art. 114 Abs. 2 GG).¹³

3.2. Kommunalinvestitionsförderungsgesetz

Seit 2015 unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände mit finanziellen Mitteln zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (§ 1 KInvFG). Die Fördergegenstände umfassen unter anderem Vorhaben zur Lärbekämpfung, zur Luftreinhaltung oder zum Städtebau. Das aktuelle Fördervolumen umfasst rund 7 Milliarden Euro.¹⁴ Rein technisch handelt sich insoweit um eine indirekte Förderung der Gemeinden über die Länder (siehe oben 2.2.), wobei Gemeinden und Länder zu 10 %, der Bund zu 90 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten beteiligt sind (vgl. § 6 Abs. 1 KInvFG). Der BRH hat in den Folgejahren immer wieder die Verwendung der Mittel durch die Gemeinden in den einzelnen Förderbereichen auf seine Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hin untersucht. Zur Illustration dabei festgestellter Verschwendungen werden einige – freilich nicht abschließende – Kernaussagen aus Prüfungsergebnissen des BRH nachfolgend dargestellt.

3.2.1. Fehlende Wirtschaftlichkeitsprüfung bei der Verwendung von Fördermitteln

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt in einem am 9. Februar 2022 jüngst veröffentlichten Bericht die auf Grundlage des KInvFG erfolgte Mittelverwendung durch die Gemeinden geprüft. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Gemeinden bei 85 % von 257 geprüften Fördermaßnahmen keinerlei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ihrer Mittelverwendung vorweisen konnten.¹⁵ Der Bundesrechnungshof sieht darin das Risiko, dass die Investitionen der Gemeinden und damit auch

11 Str., siehe dazu *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 20 m.w.N.

12 Weber, Rechtswörterbuch, 27. Edition 2021, „Rechnungshöfe“.

13 Allgemein zur Stellung des BRH siehe *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 20 ff.

14 *Bundesrechnungshof*, 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes, S. 2, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/01-finanzen-haushalt-bewirtschaftung/01-14-verankerung-der-wirtschaftlichkeit-im-system-der-finanzhilfen-des-bundes> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 10:27 Uhr).

15 *Bundesrechnungshof*, 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes, S. 2, a.a.O.

die dahinterstehenden Förderungen des Bundes unwirtschaftlich sein könnten.¹⁶ Der BRH sieht die Schuld dafür nicht zwingend bei den Gemeinden selbst. Viel mehr hebt er ausdrücklich hervor, dass er die Ursache hierfür in der mangelnden Verankerung von verbindlichen Regelungen zur Wirtschaftlichkeit u.a. im KInvFG sieht.¹⁷ Weiterhin bemängelt er, dass die im KInvFG vorgesehenen Fördergegenstände zu weit gefasst seien (etwa „Lärmbekämpfung“, „Straßenbau“) und plädiert insoweit für eine klare und konkrete Definition.¹⁸

3.2.2. Beispiel zur zweckwidrigen Verwendung von Fördermitteln

Beim Einsatz von Fördermitteln des Bundes kam es in der Vergangenheit auch dazu, dass Mittel nicht entsprechend ihrer vom Bund gesetzten Zweckbestimmung verwendet worden sind. Durch Mittel des KInvFG sollen unter anderem Infrastrukturprojekte in den Gemeinden gefördert werden. Dies betrifft u.a. auch die Lärmbekämpfung (vgl. § 3 Nr. 1b KInvFG). Gefördert werden sollen insoweit Maßnahmen der Lärminderung, der Lärmabschirmung oder des Lärmschutzes.¹⁹ Lärmindernde Maßnahmen setzen dabei insbesondere am Straßenverkehr als größte Lärmquelle an (z.B. lärmindernde Fahrbahnbeläge).²⁰ Der BRH hat festgestellt, dass die zu diesem Zweck über die Länder an die Gemeinden ausgereichten Bundesmittel in Höhe von 19,8 Millionen Euro nach Auffassung des Rechnungshofs teilweise nicht zweckentsprechend durch die Gemeinden verwendet worden sind. Der BRH führt aus: „Bei 68 % der geprüften Maßnahmen mit Fahrbahnerneuerungen stand nicht die Lärmekämpfung, sondern die Straßensanierung im Vordergrund“.²¹ Der BRH ist der Auffassung, dass die vom Bund geförderte Lärmekämpfung so zum „Deckmantel für Investitionen in originäre kommunale Aufgaben“ geworden sei.²² Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass die Regelungen in und zum KInvFG keine näheren Anforderungen an die Maßnahmen im Förderbereich aufstellen; den Gemeinden steht

16 *Bundesrechnungshof*, 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes, S. 2, a.a.O.

17 *Bundesrechnungshof*, 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes, S. 2, a.a.O.

18 *Bundesrechnungshof*, 01/14 – Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen des Bundes, S. 2, a.a.O.

19 *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG), Feststellungen zu dem Förderbereich Lärmekämpfung, Gz.: I 4 – 2017 – 1258/8, S. 7, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2022-beratungsberichte/finanzhilfen-nach-dem-gesetz-zur-foerderung-von-investitionen-finanzschwacher-kommunen-kinvfg-feststellungen-zu-dem-foerderbereich-laermekampfung> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 11:16 Uhr).

20 Ebenda.

21 *Bundesrechnungshof*, Gz.: I 4 – 2017 – 1258/8, S. 4, 11, a.a.O.

22 *Bundesrechnungshof*, Gz.: I 4 – 2017 – 1258/8, S. 4, 12, 14, a.a.O.

mithin ein gewisser Einschätzungsspielraum bei der Umsetzung zu, den der BRH in diesem Bereich jedoch als überschritten ansieht.²³

3.2.3. Beispiel zur übermäßigen Inanspruchnahme von Fördermitteln

Es kam in der Vergangenheit auch vor, dass Gemeinden die Mittel zwar grundsätzlich zweckmäßig verwenden, es jedoch hierbei durch bestimmte Verhaltensweisen der Gemeinde zu einer Überkompensation kommt. Dies zeigt das Beispiel der durch das KInvFG geförderten Maßnahmen der Gemeinden zur Luftreinhaltung (vgl. § 3 Nr. 1 f KInvFG). Dazu zählen unter Umständen auch Kfz-Ersatzbeschaffungen, d.h. der Austausch älterer Fahrzeuge des kommunalen Fuhrparks durch Fahrzeuge mit modernen, umweltschonenderen Technologien. Zwar entspricht diese Vorgehensweise grundsätzlich dem Förderziel, da es bei sachgerechter Behandlung (insbesondere Aussonderung alter Fahrzeuge ohne Weiterverwendung durch Dritte) im Ergebnis zu einer Verminderung des Schadstoffausstoßes kommt. Der BRH hat diese kommunale Praxis der Ersatzbeschaffungen dennoch beanstandet.²⁴ Geprüft wurden 41 entsprechende Beschaffungsvorgänge in 17 Gemeinden.²⁵ Bei elf Gemeinden bzw. bei 23 Maßnahmen kam es zu einer Überkompensation der Gemeinden aus den Fördermitteln von bis zu 120 % der maximalen Fördersumme, da die Gemeinden die sich aus der Veräußerung der Alt-Fahrzeuge ergebenden Verwertungserlöse teilweise nicht auf die Fördersumme angerechnet hatten.²⁶ Dadurch haben die betreffenden Gemeinden höhere Zuwendungen als zulässig erhalten.

3.3. Mediale Berichterstattung

Grundsätzlich ist das allgemeine Thema „Verschwendungen von Steuermitteln“ in Deutschland regelmäßig Gegenstand medialer Berichterstattung. Dies erfolgt vor allem unter Bezugnahme auf die Prüfungsberichte des BRH.²⁷ Daneben werden vor allem die Veröffentlichungen des Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. immer wieder auch medial stark thematisiert. In dem von ihm her-

23 *Bundesrechnungshof*, Gz.: I 4 – 2017 – 1258/8, S. 8, a.a.O.

24 Auf die auch in diesem Bereich von BRH teilweise beanstandete Zweckwidrigkeit der Mittelverwendung wird aus Darstellungegründen an dieser Stelle nicht eingegangen. Siehe dazu *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen als Maßnahmen gem. § 3 Nummer 1f Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), Gz.: I 4 – 2017 – 1258/PM Ersatzbeschaffungen KfZ, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/2019/2019-pm-ersatzbeschaffungen-von-fahrzeugen-als-massnahmen-gemaess-3-nummer-1f-kommunalinvestitionsfoerderungsgesetz-kinvfg> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 11:43 Uhr).

25 *Bundesrechnungshof*, Gz.: I 4 – 2017 – 1258/PM Ersatzbeschaffungen KfZ, S. 7, a.a.O.

26 Ebenda.

27 Exemplarisch siehe nur <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rechnungshof-steuergeld-verschwendungen-101.html> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 12:11 Uhr).

ausgegebenen „Schwarzbuch“ werden zahlreiche – nach Auffassung des Vereins – Steuerver schwendungen in einem Haushaltsjahr dargestellt.²⁸ Die vom BRH im Speziellen vorgetragenen Rügen der zweckwidrigen Verwendung von Bundesmitteln durch Gemeinden, insbesondere in Bezug auf das KInvFG, sind hingegen in den Medien – soweit dies ohne systematische Auswer tung summarisch überhaupt beurteilt werden kann – kaum besprochen worden.

4. Fazit

Die Fragestellung ist dahingehend zu beantworten, dass – unter Zugrundelegung der Wertungen des BRH – auch in Deutschland Fälle bekannt sind, in welchen Gemeinden ihnen zugewendete, zweckgebundene Fördermittel potenziell unwirtschaftlich, zweckwidrig oder übermäßig eingesetzt haben. Dies exemplifiziert das Beispiel der Förderung der Gemeinden durch den Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG). Die mediale Aufmerksamkeit bezieht sich demgegenüber vorwiegend auf das allgemeine Thema der „Steuerverschwendungen“, ohne dabei speziell zweckgebundene Zuwendungen in den Blick zu nehmen.

28 Vgl. das von dem Verein jährlich herausgegebene Schwarzbuch 2020/2021, abrufbar unter https://www.steuер-zahler.de/fileadmin/user_upload/Schwarzb%C3%BCcher/Das_Schwarzbuch_2020.pdf (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 12:14 Uhr) und seine mediale Besprechung, exemplarisch bei <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/schwarzbuch-bund-steuerzahler-geldverschwendungen-100.html> (zuletzt abgerufen am 28.02.2022, 12:15 Uhr).