

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

18 Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen verankern

Zusammenfassung

Bei 85 % der vom Bund geförderten und vom Bundesrechnungshof geprüften kommunalen Investitionen fehlte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Somit besteht die Gefahr, dass die Kommunen die Fördermittel des Bundes nicht effizient verwenden. Ist die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen, sollte der Bund die Fördermittel zurückfordern können.

Der Bund fördert mit Finanzhilfen kommunale Investitionen. Bei 85 % von 257 geprüften kommunalen Investitionen haben die Kommunen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, obwohl sie hierzu grundsätzlich verpflichtet sind. Fehlt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, besteht das Risiko, dass die Fördermittel nicht effizient verwendet werden.

Grund für die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme nach den für kommunale Investitionen geschaffenen Regelungen keine Fördervoraussetzung ist. Der Bund kann Finanzhilfen grundsätzlich nicht zurückfordern, wenn die Kommune die Wirtschaftlichkeit nicht nachweist und sie damit gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstößt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen zu verankern. Das Bundesministerium der Finanzen sollte in den Regelungen zu den Finanzhilfen klarstellen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend sind. Bei einem Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz aufgrund des fehlenden Nachweises der Wirtschaftlichkeit sollte der Bund die Finanzhilfen zurückfordern können.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Infrastrukturprogramm)

und für Investitionen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Schulsanierungsprogramm) vorgesehen.

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Der Bund verfügt jedoch über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte. Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. So kann der Bund Vorgaben für die jeweiligen Länderprogramme machen. Die Kriterien hierfür müssen Bund und Länder einvernehmlich festlegen. Die Kontrollrechte beziehen sich z. B. auf das Recht, Akten einzusehen oder bei den Behörden zu erheben.

Regelungen zur Wirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist verfassungsrechtlich normiert. Er konkretisiert sich in den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder. Danach müssen Bund und Länder für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Hierbei haben sie u. a. den Bedarf für die Maßnahme zu beschreiben, die Ziele zu bestimmen und alle in Frage kommenden Varianten zu betrachten. Danach ist die Variante mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu ermitteln.

Das KInvFG selbst enthält nur für einen besonderen Fall eine Regelung zur Wirtschaftlichkeit: Beim Schulsanierungsprogramm ist ausnahmsweise der Ersatzneubau eines Schulgebäudes förderfähig, wenn dieser wirtschaftlicher ist als die Sanierung oder der Umbau des Altgebäudes. Ist der Ersatzneubau nicht wirtschaftlich, muss das Land hierfür verwendete Finanzhilfen an den Bund zurückzahlen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Länder zudem darauf hingewiesen, dass auch im Infrastrukturprogramm ein Ersatzneubau ausnahmsweise förderfähig ist. Hierfür muss er dem Zweck der energetischen Sanierung dienen und nachweislich günstiger sein als die energetische Sanierung des Altgebäudes. Dieser Fall ist allerdings nicht im KInvFG geregelt. Eine Rückforderung der Finanzhilfen im Falle der Unwirtschaftlichkeit ist hier nicht gesetzlich normiert. Auch sonst sieht das KInvFG keine gesonderten Regelungen zur Wirtschaftlichkeit vor.

Zur Umsetzung des KInvFG haben Bund und Länder Verwaltungsvereinbarungen geschlossen. Danach sollen die Länder und Kommunen bei den Investitionsvorhaben Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen heranziehen und müssen bei der Verwendung der Mittel die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhalten.

Des Weiteren hat das BMF eine Leitlinie für alle Bundesressorts herausgegeben, wie die Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes bei Finanzhilfen praktisch anzuwenden sind. Diese Leitlinie enthält keinen Hinweis, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit effektiv zu verankern. Sie sieht auch keine Überprüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.

Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei den kommunalen Investitionen

Der Bundesrechnungshof prüft die Umsetzung des KInvFG. Hierfür erhebt er zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen. Dabei hat er festgestellt, dass bei 85 % von 257 geprüften Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Dies sind 219 Maßnahmen mit Finanzhilfen des Bundes von 59,3 Mio. Euro.

Auch bei den Maßnahmen mit Ersatzneubauten zur energetischen Sanierung lag überwiegend kein oder kein aussagekräftiger Nachweis der Wirtschaftlichkeit vor. Beispielhaft genannt sei der Neubau eines Bauhofes für 1,2 Mio. Euro. Die Gemeinde wollte die Wirtschaftlichkeit mit einem einseitigen Schreiben eines Architekten nachweisen, demzufolge eine energetische Sanierung des bestehenden Bauhofs wirtschaftlich nicht darstellbar sei. Das Schreiben enthielt keine Angaben dazu, wie viel eine energetische Sanierung gekostet hätte.

18.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die hohe Quote von 85 % fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisch. Sie birgt das Risiko, dass die Kommunen die Fördermittel nicht effizient verwenden.

Grund für die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Regelungen zum KInvFG den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht wirksam absichern. Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist – mit dem Ausnahmefall der Ersatzneubauten – grundsätzlich keine Fördervoraussetzung. Die Regelungen in den Verwaltungsvereinbarungen vermitteln als Soll-Vorschriften keine Verbindlichkeit. Die Unverbindlichkeit verstärkt sich, weil der fehlende Nachweis der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich kein Rückforderungsgrund ist. Insgesamt werden die Regelungen zum KInvFG dem verfassungs- und haushaltsrechtlich normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit damit nicht gerecht.

Selbst in den Fällen der Ersatzneubauten zur energetischen Sanierung fehlte der Nachweis der Wirtschaftlichkeit überwiegend. Hier hatte das BMF sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Wirtschaftlichkeitsnachweis erforderlich ist. Dies zeigt, dass der zusätzliche Hinweis des BMF nicht ausreicht.

Der Bundesrechnungshof sieht den Bund in der Pflicht, für einen wirtschaftlichen Einsatz seiner Finanzhilfen zu sorgen. Klare Regelungen und eine wirksame stichprobenartige Kontrolle sind erforderlich. Der Bund schöpft seine Steuerungs- und Kontrollrechte hier nicht aus. Bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollte der Bund zudem Finanzhilfen zurückfordern können, wie dies bereits im Schulsanierungsprogramm bei Ersatzneubauten gesetzlich geregelt ist.

18.3 Stellungnahme

Das BMF hat erwidert, dass die Länder selbst dafür verantwortlich seien, die Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit einzuhalten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen. Es gehe davon aus, dass die Länder den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einhalten. Gleichwohl hat das BMF die Länder infolge der Feststellungen des Bundesrechnungshofes in einem Schreiben darauf hingewiesen, dass für Maßnahmen nach dem KInvFG Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien. Zudem überprüfe es nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nunmehr stichprobenartig, ob diese vorlägen.

Bei künftigen Finanzhilfen wolle sich das BMF dafür einsetzen, dass die rechtlichen Regelungen eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel sicherstellen. Es wolle auch prüfen, ob es den Aspekt der Wirtschaftlichkeit in seiner Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen berücksichtigen könne.

Das BMF hält es nicht für durchführbar, den Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als Grund für die Rückforderung geleisteter Finanzhilfen zu normieren. In den Fällen mit Ersatzneubauten sei die höhere Wirtschaftlichkeit gegenüber der Sanierung des Altgebäudes Voraussetzung für die zweckgerechte Verwendung der Mittel. Diese Fälle würden sich daher grundsätzlich von anderen Investitionen unterscheiden. Eine Rückforderung bei fehlendem Wirtschaftlichkeitsnachweis würde aus Sicht des BMF zudem unzulässig in die Verwaltungszuständigkeit der Länder eingreifen. Abgesehen davon bedeute eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht automatisch, dass die entsprechende Maßnahme tatsächlich unwirtschaftlich sei.

18.4 Abschließende Würdigung

Es ist richtig, dass die Länder für die Einhaltung der Vorschriften zur Wirtschaftlichkeit verantwortlich sind. Doch die hohe Quote fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zeigt, dass der Bund die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nicht ungeprüft unterstellen kann. Zwar ist der Einwand des BMF berechtigt, dass eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht automatisch die Unwirtschaftlichkeit beweise. Allerdings sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das Instrument, um den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz umzusetzen. Sie bieten eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dafür, mit welcher Maßnahme ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt der Nachweis für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und das Risiko der Unwirtschaftlichkeit ist hoch. Diesem Risiko kann nur begegnet werden, indem der Fördermittelempfänger diesen Nachweis erbringt.

Der Bund kann mit seinen Steuerungs- und Kontrollrechten sicherstellen, dass die Fördermittelempfänger die Finanzhilfen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Bei den Finanzhilfen nach dem KInvFG nimmt das BMF diese Rechte mittlerweile stärker wahr. Wichtig ist nun, dass der Bund die Weichen dafür stellt, diese Rechte auch bei künftigen Finanzhilfen angemessen zu nutzen. Zwar hat das BMF zugesagt, sich bei künftigen Finanzhilfen für

klare Regelungen zur wirtschaftlichen Verwendung einzusetzen. Wie diese Regelungen konkret aussehen sollen, lässt es jedoch offen. Auch die Ankündigung des BMF prüfen zu wollen, ob es seine Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten ergänzen kann, ist zu vage und zu unverbindlich gehalten.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes würde ein Rückforderungstatbestand bei Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht unzulässig in die Verwaltungszuständigkeit der Länder eingreifen. Zum einen kann der Bund laut seinem verfassungsrechtlich festgelegten Steuerungsrecht für die jeweiligen Länderprogramme bestimmen, wie die Finanzhilfen zu verwenden sind. Des Weiteren ist es beim Schulsanierungsprogramm bereits möglich, die Finanzhilfen zurückzufordern, wenn die Kommunen bei Ersatzneubauten gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen. Warum sich diese Fälle hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsnachweises von anderen Investitionen unterscheiden sollen, erschließt sich nicht. Ein solcher Rückforderungstatbestand muss daher auch bei anderen Investitionen möglich sein.

Der Bundesrechnungshof sieht die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes als eine der maßgeblichen Voraussetzungen an, um Maßnahmen durchzuführen und zu fördern. Wie die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, führen die bisherigen Regelungen nicht dazu, dass die Fördermittelempfänger den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz einhalten. Es bleibt erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen so zu verankern, dass er tatsächlich wirkt. Das BMF sollte bei den Regelungen für Finanzhilfen künftig von Beginn an darauf achten, dass angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle Investitionen klar und verpflichtend vorgeschrieben sind. Zudem sollte es sicherstellen, dass auch bei künftigen Finanzhilfen das jeweils zuständige Ressort die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stichprobenartig überprüft. Wenn der Fördermittelempfänger gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstößt, sollten die Regelungen als Sanktion vorsehen, dass der Bund seine Finanzhilfe zurückfordern kann, wie dies bereits im Schulsanierungsprogramm bei Ersatzneubauten geregelt ist. Insbesondere sollte das BMF seine Leitlinie zur praktischen Anwendung der Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes bei Finanzhilfen entsprechend anpassen. Denn diese Leitlinie stellt die Leitplanken für die Bundesressorts dar, wenn diese Finanzhilfen des Bundes mit den Ländern ausgestalten. Hierdurch ließe sich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einheitlich und wirksam die ihm zustehende Bedeutung im System der Finanzhilfen verschaffen.