

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 7. September 2010

2 BvF 1/09

Zu den Grenzen der Informationsbeschaffung des Bundes bei der Gewährung von Finanzhilfen gemäß Art. 104b GG (hier zu § 6a des Zukunftsinvestitionsgesetzes).



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 6a Satz 1, 3 und 4 des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZulInvG; Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl I S. 416, geändert durch Artikel 18 des Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen vom 16. Juli 2009, BGBl I S. 1959) mit Artikel 114 Absatz 2, Artikel 109 Absatz 1, Artikel 104b Absatz 2 Satz 3, Absatz 3 und Artikel 83, Artikel 84 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist,

- Antragsteller:
- 1) Landesregierung des Landes Baden-Württemberg,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart,
  - 2) Staatsregierung des Freistaates Bayern,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,
  - 3) Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,  
vertreten durch den Ersten Bürgermeister,  
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,
  - 4) Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Stadttor 1, 40219 Düsseldorf,
  - 5) Landesregierung des Saarlandes,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken,
  - 6) Staatsregierung des Freistaates Sachsen,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Archivstraße 1, 01097 Dresden

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,

Himmelreichstraße 2, 80538 München -

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau

am 7. September 2010 beschlossen:

§ 6a Satz 1 des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZulnVG), erlassen als Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (Bundesgesetzblatt I Seite 416), zuletzt geändert durch Artikel 3b des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27. Mai 2010 (Bundesgesetzblatt I Seite 671), ist mit Artikel 30 und Artikel 109 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit er zu Maßnahmen ermächtigt, die nicht auf die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines aufgrund konkreter Tatsachen möglich erscheinenden Haftungsanspruchs gemäß Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz des Grundgesetzes gerichtet sind.

§ 6a Satz 4 des Zukunftsinvestitionsgesetzes ist mit Artikel 30 und Artikel 109 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit er zu anderen als solchen Maßnahmen ermächtigt, die entweder zur Feststellung von Rechtsverstößen bei der obersten Landesbehörde oder mit Zustimmung der obersten Landesbehörde oder des Bundesrates bei nachgeordneten Landesbehörden sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden durchgeführt werden und bei denen, soweit es sich um das Verlangen der Aktenvorlage handelt, konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen, oder die auf die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines aufgrund konkreter Tatsachen möglich erscheinenden Haftungsanspruchs gemäß Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz des Grundgesetzes gerichtet sind.

Im Übrigen ist § 6a Satz 1, 3 und 4 des Zukunftsinvestitionsgesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar.

Mit dieser Entscheidung erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

## Gründe:

### A.

Die abstrakte Normenkontrolle betrifft die Befugnisse der Bundesverwaltung und des Bundesrechnungshofs zur Erhebung von Daten bei Landesbehörden im Rahmen der Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes. 1

### I.

Im Dezember 2008 beschloss die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“. Darin war unter anderem vorgesehen, dass der Bund zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder unterstütze. Zur Umsetzung des Maßnahmenpakets wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland eingebracht. Dessen Art. 7 enthielt das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZulInvG). Der Entwurf wurde aufgrund der Beratungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages um § 6a ZulInvG ergänzt, um eine Überprüfung der Verwendung der in dem Gesetz vorgesehenen Finanzhilfen durch den Bundesrechnungshof zusammen mit dem jeweiligen Landesrechnungshof zu ermöglichen und auf diese Weise etwaige Zweckverfehlungen zu verhindern; die Vorschrift diene auch der Einhaltung der Regelung in Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG, nach der die Verwendung der Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sei (vgl. BTDrucks 16/11825, S. 7). 2

Der Deutsche Bundestag beschloss das Gesetz einschließlich des § 6a ZulInvG. Nach Zustimmung des Bundesrates wurde es am 5. März 2009 verkündet (BGBl I S. 416) und trat am folgenden Tag in Kraft. Der Bundesrat fasste bei seiner Zustimmung eine EntschlieÙung, in der er ausführte, das in § 6a ZulInvG formulierte Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs überschreite die Zuständigkeitsgrenzen des Bundes und die bisher geübte Praxis. Die Finanzhilfen würden von den Landesbehörden in eigener Verantwortung verwaltet. Diese unterlägen der parlamentarischen Kontrolle und der Kontrolle des jeweiligen Rechnungshofs des Landes. Die Kontrolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrechnungshofs reiche nur bis zur Hingabe der Finanzmittel an die Länder (BRDrucks 120/09 <Beschluss>, S. 2). 3

### II.

Den Gegenstand des Zukunftsinvestitionsgesetzes fasst dessen § 1 zusammen. Danach unterstützt der Bund zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder. Hierzu gewährt der Bund gemäß Sinn und Zweck des § 6 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) nach Art. 104b GG in Höhe von insgesamt 10 Milliarden Euro. Die Mittel sollten mindestens zur Hälfte dieses Be- 4

trages bis zum 31. Dezember 2009 abgerufen und sollen überwiegend für Investitionen der Kommunen eingesetzt werden.

Eine Förderung setzt voraus, dass die Maßnahme in einen Förderbereich im Sinne des § 3 ZulnvG fällt, zusätzlich zu bereits beschlossenen Maßnahmen erfolgt, die zeitlichen Grenzen einhält, innerhalb deren die Maßnahme 2009 und 2010 durchgeführt werden soll (§ 5 ZulnvG), längerfristig genutzt werden soll (§ 4 Abs. 3 ZulnvG) und bestimmte Doppelförderungen nicht stattfinden (§ 4 Abs. 1 ZulnvG). Die Förderbereiche sind in § 3 ZulnvG festgelegt. Für den Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur sind 65 % der Gesamtförderung vorgesehen. Dieser Schwerpunkt umfasst Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, Forschung sowie Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen, letztere jeweils insbesondere hinsichtlich einer energetischen Sanierung. Die restlichen 35 % entfallen auf den Investitionsschwerpunkt Infrastruktur, in dem Krankenhäuser, Städtebau (ohne Abwasser und öffentlichen Personennahverkehr, ÖPNV), ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV), kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen), Informationstechnologie und sonstige Infrastrukturinvestitionen gefördert werden.

5

Grundsätzlich beträgt der Anteil des Bundes am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils 75 %. Der Bund stellt die Finanzhilfen den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung. Die zuständigen Stellen der Länder sind ermächtigt, die Auszahlung der Bundesmittel anzuordnen, sobald sie zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigt werden. Die Länder leiten die Finanzhilfen des Bundes unverzüglich an die Letztempfänger weiter (§ 6 ZulnvG).

6

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes werden gemäß § 8 ZulnvG durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt. In der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 2. April 2009 (im Folgenden: VV-ZulnvG) behandelt § 6 die Bewirtschaftung der Bundesmittel. Diese werden als Einnahmen in den Haushaltsplänen der Länder vereinnahmt, ihre Bewirtschaftung richtet sich nach dem Haushaltsrecht der Länder. Die Bewilligung erfolgt zu den Förderbedingungen für Landesmittel. Die Länder haben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Gemäß § 3 VV-ZulnvG besteht eine Berichtspflicht. Erstens waren bis Mai 2009 Investitionsziele und Investitionsanteile der Kommunen mitzuteilen. Zweitens sind vierteljährliche Berichte mit Förderlisten laufender Projekte vorgesehen, die eine Kurzbeschreibung der einzelnen Maßnahme, Angaben über die Höhe des Investitionsvolumens, den kommunalbezogenen Anteil und die Höhe der Beteiligung des Bundes an der öffentlichen Finanzierung zu enthalten haben. Nach Beendigung der Maßnahme haben die Länder dem Bund gemäß § 4 VV-ZulnvG einen Verwendungsnachweis zu übersenden. Mitzuteilen sind der Förderbereich, eine Kurzbeschreibung der einzelnen Maßnahme sowie Angaben über die Höhe des Investitionsvolumens, den kommunalbezogenen Anteil, den kommunalbezogenen Anteil finanzschwacher Kommunen, den Umfang der öffentlichen Finanzierung und die Höhe der Beteiligung des Bundes an der öffentlichen Finanzie-

7

rung. Die Zusätzlichkeit und die längerfristige Nutzung sind zu bestätigen. Der Bund kann in Einzelfällen weitere Nachweise verlangen. Die Länder teilen ihm einschlägige Prüfungsbemerkungen ihrer obersten Rechnungsprüfungsbehörde mit. Werden durch solche Prüfungsbemerkungen oder sonst nachträglich Tatsachen bekannt, die einen Rückforderungsanspruch begründen, so beginnt die einjährige Ausschlussfrist, die § 7 VV-ZulnvG für den Rückforderungsanspruch des Bundes vorsieht, mit Bekanntwerden der Tatsache.

Der Rückforderungsanspruch wird in § 7 Abs. 1 ZulnvG geregelt. Der Bund kann Finanzhilfen von einem Land zurückfordern, wenn von einem Land geförderte einzelne Maßnahmen ihrer Art nach den festgelegten Förderbereichen nicht entsprechen oder die Zusätzlichkeit nicht gegeben oder eine längerfristige Nutzung nicht zu erwarten ist. Der Bund kann Finanzhilfen von einem Land zurückfordern, soweit die Bundesbeteiligung an der Finanzierung insgesamt 75 % überschreitet. Zurückgerufene Mittel werden von dem jeweiligen Land an den Bund zurückgezahlt und können dem Land erneut zur Verfügung gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund bestimmt § 6a ZulnvG:

„§ 6a Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Bund kann in Einzelfällen weitergehende Nachweise verlangen und bei Ländern und Kommunen Bücher, Belege und sonstige Unterlagen einsehen sowie örtliche Erhebungen durchführen. Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand ist zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof prüft gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof im Sinne von § 93 der Bundeshaushaltsordnung, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden. Dazu kann er auch Erhebungen bei Ländern und Kommunen durchführen.“

### III.

Die Konferenz der Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat beschlossen, Maßnahmen der Konjunkturpakete, zu denen die Förderungen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz gehören, zeitnah zu begleiten und zu prüfen und sich über Prüfungsplanungen und -ergebnisse auszutauschen. Es wurde vereinbart, der Vielfalt der Ansätze und Herangehensweisen den größtmöglichen Raum zu geben, um für die externe Finanzkontrolle insgesamt (gemeinsam) zu einem möglichst breiten und facettenreichen prüferischen Einblick in die Umsetzung der Finanzhilfen zu gelangen, und hierüber Informationen auszutauschen.

Der Bundesrechnungshof lässt sich bei seinem Vorgehen von der Absicht leiten, die zweckentsprechende Verwendung, den schnellen Mittelabruf, insbesondere das Vorliegen von Rückforderungsgründen und nachrangig die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung durch die Kommunen zu kontrollieren. Weil der Bundesrechnungshof keine empirische Wirtschaftsforschung betreibt, könne nicht die Wirksamkeit des Zukunftsinvestitionsgesetzes insgesamt im Fokus stehen, sondern nur die jeweils geprüfte Einzelmaßnahme im Hinblick auf ihre konjunkturelle Impulswirkung. Die Aus-

wahl der kommunalen Körperschaften erfolge hinsichtlich eines Flächenansatzes nach Bedeutung sowie einem Zufallsraster, hinsichtlich einer Querschnittsprüfung nach Verwendungsschwerpunkten, die aus den beim Bundesfinanzministerium geführten Förderlisten erkennbar seien, und ergänzend nach Bedarf für Einzelerhebungen.

#### IV.

Die Landesregierung des Landes Baden-Württemberg, die Staatsregierung des Freistaates Bayern, der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, die Landesregierung des Saarlandes und die Staatsregierung des Freistaates Sachsen halten § 6a Satz 1, 3 und 4 ZulnVG für mit Art. 114 Abs. 2, Art. 109 Abs. 1, Art. 104b Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 und Art. 83, 84 GG unvereinbar und beantragen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Feststellung der Nichtigkeit der beanstandeten Vorschriften. Sie beantragen zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Anwendung der zur Prüfung gestellten Vorschriften bis zur Entscheidung über den Hauptsacheantrag ausgesetzt werden soll. 14

Der Normenkontrollantrag sei zulässig. Insbesondere hätten die Antragsteller ein Klarstellungsinteresse, obwohl sie dem Gesetz im Bundesrat zugestimmt hätten. Das umfangreiche Gesetzgebungsvorhaben sei eilbedürftig gewesen. Die Antragsteller seien nicht verpflichtet gewesen, schon zu diesem Zeitpunkt abschließend zu entscheiden, ob Verfassungswidrigkeit vorliege und ein Normenkontrollantrag gestellt werden solle. 15

§ 6a Satz 1 ZulnVG sei mit Art. 104b Abs. 2 und Abs. 3, Art. 109 Abs. 1, Art. 83 und Art. 84 GG unvereinbar. 16

Die Vorschrift sei insoweit verfassungswidrig, als sie dem Bund aktive örtliche Kontrollrechte einräume. Der Bund dürfe zwar einzelne Projekte von der Förderung ausschließen und Fördermittel zurückverlangen, Adressat solcher Maßnahmen könne aber nur die Landesregierung sein. Die in der Verwaltungsvereinbarung enthaltenen Berichts- und Auskunftspflichten setzten den Bund in die Lage, seine aus der Mitfinanzierung sich ergebenden Rechte wahrzunehmen. 17

Eine Zuständigkeit des Bundes ergebe sich nicht aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG. Die Vorschrift enthalte lediglich eine materielle Prüfungspflicht, die Prüfungskompetenz werde aber auf der Ebene der Länder belassen. Diese hätten eine Informationspflicht, zu deren Erfüllung sie gegebenenfalls ihrerseits die Gemeinden heranziehen könnten. Die Überprüfung stehe im Zusammenhang mit der Pflicht zur Befristung und degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen. Es handle sich um eine materielle Begrenzung zum Schutz der Länder und nicht um eine Ermächtigung des Bundes zur Steuerung und Kontrolle der Landesverwaltung. Wer das anders sehe, verkehre die Grundintention des verfassungsändernden Gesetzgebers in ihr Gegenteil. 18

Könnte der Bund neben den Ländern selbst bei Kommunen und Ländern Erhebungen durchführen, entstünde eine Mischverwaltung in der Form paralleler Prüfungskompetenzen. Diese sei ohne ausdrückliche Ermächtigung im Grundgesetz unzulässig. Eine solche Zulassungsnorm sei Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG nicht. § 6a Satz 1 ZulnvG vermische unzulässig die Zusammenhänge demokratischer Legitimation. 19

Das Erhebungsrecht des Bundes verletze die in Art. 109 Abs. 1 GG vorgesehene Haushaltsautonomie der Länder. Die Gemeinden gehörten staatsrechtlich zu den Ländern und würden durch diese im Verhältnis zum Bund mediatisiert. Nach Art. 83, 84 GG sei Adressat der Prüfung und der Aufsicht durch den Bund ausschließlich die oberste Landesbehörde; jede Art von Kommunalaufsicht des Bundes sei ausgeschlossen. Anderenfalls seien die Gemeinden drei Prüfungsinstanzen ausgesetzt: den kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen, der Aufsicht des Landes und der Aufsicht des Bundes. 20

Art. 104b Abs. 3 GG regle ein passives Unterrichtsrecht; die Unterrichtung erfolge durch die Länder. Hieraus folge kein Recht, vor Ort Unterlagen einzusehen und Erhebungen durchzuführen. Vielmehr richte sich auch der Informationsanspruch der Bundesregierung an die jeweilige Landesregierung. 21

§ 6a Satz 3 und 4 ZulnvG sei mit Art. 114 Abs. 2 Satz 1, Art. 104b und Art. 109 Abs. 1 GG unvereinbar. 22

§ 6a Satz 3 ZulnvG gehe ins Leere, weil der Verweis auf § 93 Bundeshaushaltsordnung (im Folgenden BHO) eine anderweitig begründete parallele Prüfungszuständigkeit von Bundes- und Landesrechnungshöfen voraussetze, die es aber nicht gebe. § 6a Satz 4 ZulnvG wolle dem Bundesrechnungshof neue eigenständige Rechte einräumen, die den verfassungsrechtlich bestimmten Prüfungsraum des Bundesrechnungshofs überschritten. 23

Art. 114 Abs. 2 GG beziehe sich nur auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Die Vorschrift weise dem Bundesrechnungshof zunächst die Rechnungsprüfung zu. Der Umfang der Prüfung werde durch die Rechnungslegung im Sinne des Art. 114 Abs. 1 GG bestimmt; sie erfasse nur die unmittelbare Bundesverwaltung und dem Bund zuzurechnende Verwaltungsorganisationen und Stellen, soweit sie im Haushaltsplan des Bundes erfasst würden. Hinsichtlich der in Art. 114 Abs. 2 GG weiter geregelten Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung sei die Reichweite der Prüfungszuständigkeit zwar umstritten, es bestehe aber grundsätzlich Einigkeit, dass es ein Prüfungs- und Erhebungsrecht bei den Kommunen nicht gebe. 24

Finanzbeziehungen zwischen Länderhaushalten und dem Bundeshaushalt gebe es nur, wo Finanzausweisungen zwischen Bund und Land, geteilte Ertragszuständigkeiten bei Steuern oder gemeinsame Finanzierungspflichten bei Sondervermögen vorgesehen seien. Hier könne es ausnahmsweise Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs bei den Ländern geben, soweit es um Bundesgelder gehe und sie sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bezögen. Finanzhilfen nach 25

Art. 104b GG betreffen Investitionen der Länder und Kommunen und damit die Erfüllung von Landesaufgaben durch den Einsatz von Landesmitteln, auch wenn letztere aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes stammten. Die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes ändere an der Verwaltungszuständigkeit nichts. Die Zuständigkeit des Bundes erschöpfe sich in der Gewährung der Finanzhilfe. Eine Einflussnahme auf die Freiheit der Länder, ihre staatlichen Aufgaben selbständig und weisungsfrei zu erfüllen, widerspreche dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik. Der auf die Mitfinanzierung beschränkten Zuständigkeit des Bundes entspreche es, dass die Finanzhilfen den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt und in den Haushaltsplänen der Länder vereinnahmt würden.

Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs stünden in Akzessorietät zur Verwaltungszuständigkeit. Die Länder unterlägen der Kontrolle durch Landesparlamente und -rechnungshöfe, die parlamentarische Kontrolle des Deutschen Bundestages und die des Bundesrechnungshofs reichten nur bis zur Hingabe der Finanzhilfen der Länder. Der Prüfung des Bundesrechnungshofs unterlägen daher alle Vorgänge, die ihren Niederschlag im Bundeshaushalt fänden und von Bundesbehörden zu erfüllen seien. Außerdem könne der Bundesrechnungshof die zweckentsprechende Vereinnahmung der Mittel in den Landeshaushalt erheben, indem er die Unterrichtung des Bundes durch die Länder über die Verwendung auswerte. Er könne die ordnungsgemäße Abrechnung der Mittel zwischen Land und Bund auf Grundlage der Unterrichtung prüfen. Schließlich könne geprüft werden, ob Rückflüsse dem Bund wieder zugeleitet worden seien. Prüfungszuständigkeiten des Bundes, die sich auf Planung, Durchführung und Auswirkungen des einzelnen Projektes bezögen, ergäben sich daraus nicht.

26

Ein von der Prüfung zu unterscheidendes Recht des Bundesrechnungshofs zu Erhebungen im Sinne einer objektiven Sachverhaltsfeststellung ohne Wertung sei mangels Trennbarkeit von Erhebung und Wertung nicht anzuerkennen. Die Erhebungen im Sinne des § 6a Satz 4 ZuInvG sollten der Feststellung zweckentsprechender Verwendung der Investitionshilfen dienen. Das verlasse zwangsläufig den Bereich der objektiven Sachverhaltsfeststellung, es gehe in jedem Fall um Wertungen.

27

Der Bundesrechnungshof dürfe allein die Daten bei den obersten Finanzbehörden erheben, die diese an den Bund weiterzugeben verpflichtet seien. Prüfungsfreie Räume entstünden dadurch nicht, weil die Kontrolle vor Ort im Einzelfall Sache der Landesrechnungshöfe sei. Dieser Aufgabenverteilung habe die bisherige Praxis durchgehend Rechnung getragen.

28

Dagegen lasse sich nicht argumentieren, dass die Verantwortung für die Haushaltswirtschaft nur dann bei Bundestag und Bundesregierung verankert werden könne, wenn die Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs funktional zur Finanzierungskompetenz des Bundes verstanden werde, oder dass der Bundesrechnungshof nicht aufgrund von abgeleiteten Kompetenzen der Bundesexekutive, sondern kraft eigener Kompetenzen als selbständiges Organ der Finanzfunktion des Bundes prüfe. Die

29

Prüfungs- und Erhebungskompetenzen des Bundesrechnungshofs seien mit den Exekutivkompetenzen des Bundes verknüpft. Zwar bestehe ein berechtigtes Interesse des Bundes an der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfen; dem werde aber durch die Prüfungen der Landesrechnungshöfe Rechnung getragen. Eine Verknüpfung von Bundesfinanzierungskompetenz und Prüfungs- und Erhebungsrecht des Bundesrechnungshofs widerspräche der vertikalen Verteilung der Exekutivkompetenzen nach Art. 83 ff. GG. Wenn die Prüfungskompetenzen des Bundes so weit reichten wie seine Finanzierungskompetenz, führte das zu einer weitgehenden allgemeinen Bundesaufsicht über die Länder.

Es gebe keinen Generaltitel „Finanzwesen“ als gleichsam vierte Staatsgewalt, der dazu berechtige, sich über die vertikale und horizontale Verteilung der Finanzkompetenzen hinwegzusetzen. Das Handeln des Bundesrechnungshofs könne auch nicht als sanktionslos und deswegen kompetenzrechtlich unbedenklich angesehen werden. Es wirke sich faktisch auf die Entlastung der Landesregierung aus, zudem sei der Bundesrechnungshof gegenüber den Gemeinden rechtsförmlich vorgegangen. 30

Bei der Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes hätten die Landesrechnungshöfe eine intensive und vielfältige Prüfungstätigkeit entfaltet. Daran bestehe angesichts der Mitfinanzierung der Investitionen durch die Länder ein Interesse. Eine größere Einheitlichkeit der Prüfungstätigkeit könne auch der Bundesrechnungshof nicht herbeiführen, weil unterschiedliche Vorgehensweisen den in den Ländern verschiedenen Umsetzungsverfahren geschuldet seien. Hierzu wiederum seien die Länder nach dem durch das Grundgesetz gewährleisteten bundesstaatlichen Aufbau berechtigt. 31

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F., wonach es bei Finanzhilfen keine örtlichen Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs gebe, sei auf Art. 104b GG übertragbar. Der Inhalt des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. sei in Art. 104b GG übernommen und durch Regelungen ergänzt worden, die das Ziel verfolgten, den Einsatz von Finanzhilfen zu präzisieren und die Befugnisse des Bundes und der Länder klarer voneinander abzuschichten; allein der später angefügte Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG bilde insoweit eine Ausnahme. Keinesfalls hätten neue Ingerenzrechte des Bundes geschaffen werden sollen. Keine der Änderungen könne für erweiterte Rechte des Bundesrechnungshofs in Anspruch genommen werden. Das Unterrichtsrecht des Art. 104b Abs. 3 GG, das im Übrigen nicht zur Informationsbeschaffung vor Ort berechtige, erwähne den Bundesrechnungshof ausdrücklich nicht. Die Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG sei eine materielle Pflicht, die die bislang schon geltende Kompetenzverteilung nicht verändert habe. Es liege außerhalb des Regelungsgegenstandes, örtliche Erhebungsrechte im Gegensatz zu den Verwaltungszuständigkeiten bei Investitionshilfen zu begründen. 32

Aus Art. 109 Abs. 1 GG ergebe sich, dass die Organe des jeweiligen Landes - einschließlich der Kommunen - Entscheidungen der Haushaltswirtschaft treffen können. 33

ten, ohne Kontrollen und Einwirkungen des Bundes zu unterliegen, die nicht ausdrücklich im Grundgesetz zugelassen seien. Die Einschränkung des Art. 104b GG betreffe allein den Grundsatz getrennter Finanzierung von Bundes- und Landesebene nach Art. 104a Abs. 1 GG. Kontroll- und Erhebungsrechte bei den Kommunen seien damit nicht verbunden.

## V.

Zu dem Antrag haben sich der Deutsche Bundestag, die Bundesregierung, die Niedersächsische Landesregierung, der Bundesrechnungshof, die Landesrechnungshöfe mit Ausnahme des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, der Deutsche Landkreistag und der Verband der bayerischen Bezirke geäußert. Gelegenheit zur Äußerung hatten außerdem der Bundesrat, die übrigen Landesregierungen und Senate, der deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund. 34

Der Deutsche Bundestag hält den Antrag für unzulässig und unbegründet. 35

Der Normenkontrollantrag sei unzulässig, weil die Antragsteller dem Gesetzesbeschluss zugestimmt hätten und durch den Normenkontrollantrag ein im Gesetzgebungsverfahren zu lösendes Problem auf das Bundesverfassungsgericht verlagerten. Wenn Antragsteller ihre Möglichkeiten, die politische Entscheidung über eine bestimmte Frage zu beeinflussen, nicht nutzten, könnten sie dieselbe Frage nicht später dem Bundesverfassungsgericht vorlegen. Die von den Antragstellern vorgebrachte Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens ändere daran nichts. 36

§ 6a ZulnvG beruhe auf Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG. Dem Bund sollten diejenigen Informationen verschafft werden, die er für die erforderliche Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel brauche. Damit werde vermieden, dass die Länder die Finanzmittel entgegen Art. 104b Abs. 1 GG für die Erledigung anderer Aufgaben verwendeten. § 6a ZulnvG schaffe die Voraussetzungen für eine Rückforderung zuviel verwendeter Fördermittel gemäß § 7 Abs. 1 ZulnvG. 37

§ 6a Satz 1 ZulnvG sei verfassungsgemäß. Da die bisherige Praxis Schwächen gehabt habe, habe der Bund ein berechtigtes Interesse an denjenigen Informationen über die Verwendung der Finanzhilfen in den Ländern, die er brauche, um zu entscheiden, ob er von seinem Rückforderungsanspruch Gebrauch mache. Es bestehe die Gefahr, dass die zuständigen Stellen in den Ländern nicht an einer vollständigen Überprüfung interessiert seien. Die Berichtspflichten der Landesregierungen reichten nicht aus. 38

Es handle sich nicht um eine unzulässige Mischverwaltung. 39

Soweit das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen habe, dass die Kontrolle des Bundesrechnungshofs nur bis zur Hingabe der Finanzhilfen an die Länder reiche, handle es sich um ein obiter dictum. Dem Bundesverfassungsgericht sei es darauf angekommen, den Befugnissen des Bundes bei der Auswahl von Projekten Grenzen 40

zu setzen. Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz entschieden hingegen die Länder im Rahmen der Gesetzesvorgaben eigenständig, wofür sie die Bundesmittel einsetzten. Zu der Frage, ob Prüfungszuständigkeiten des Bundes durch den Bundesgesetzgeber festgelegt werden könnten, habe sich das Bundesverfassungsgericht nicht geäußert.

Dass der Bund selbst prüfe, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet würden, stehe mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Einklang. Die Bundesexecutive dürfe danach einzelne Projekte von der Förderung ausschließen, wenn sie nicht der Zweckbindung der Finanzhilfen entsprächen oder zur Verwirklichung der angestrebten Ziele ungeeignet seien. 41

Zudem habe sich die Verfassungsrechtslage geändert. In Art. 104b GG seien die Grundlagen für ein neues Überwachungssystem aus Überprüfungs- und Informationspflichten gelegt worden. Die Überwachung der Zweckerreichung gemäß Art. 104b Abs. 2 und Abs. 3 GG sei Ausfluss des Erfordernisses der demokratischen Legitimation und darüber hinaus Teil der Haushaltsautonomie des Bundes. Wie die Überwachung geschehe, lege die Vorschrift nicht fest. Es müsse nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen bei passiven Unterrichtsrechten bleiben. Art. 104b Abs. 2 und 3 GG räume dem Bundesgesetzgeber einen Gestaltungsspielraum ein. Maßgeblich sei die Effektivität der Überwachung. Die bisherigen Erfahrungen legten eine intensivere Überwachung nahe. 42

Die Pflicht, die Mittel hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen, richte sich an den Bund. Ebenso sei die Unterrichtung über die Prüfung der Verwendung von finanziellen Leistungen des Bundes grundsätzlich Aufgabe von Einrichtungen, die der Bund geschaffen habe. In § 6a Satz 1 ZulInvG sei nur das normiert worden, was früher bereits Gegenstand einer einvernehmlichen Regelung gewesen sei. Ein Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder liege nicht vor. Die Befugnis des Bundes sei auf Einzelfälle beschränkt. Vor diesem Hintergrund sei hinzunehmen, dass sich die Kommunen gegebenenfalls drei Prüfungsinstanzen ausgesetzt sähen. Die Entscheidungen der Länder darüber, für welche nach den gesetzlichen Vorgaben geeigneten Investitionen in ihrem Hoheitsgebiet die Finanzhilfen eingesetzt würden, würden durch den Bund nicht beeinflusst oder überprüft. 43

Auch § 6a Satz 3 und 4 ZulInvG sei verfassungsgemäß. Die Aufgabe des Bundesrechnungshofs sei in diesem Zusammenhang, gemäß Art. 114 Abs. 2 GG rechnungsunabhängig die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu prüfen. Geprüft werden dürfe nur, ob die Finanzhilfen des Bundes in den Ländern ihren Zweck erreichten. Die Auswahlentscheidung der Länder unterliege nicht der Überprüfung. Dementsprechend werde in § 6a Satz 3 ZulInvG bloß von „prüfen“ gesprochen, die in Satz 4 genannten Erhebungen seien ein notwendiger Teil der Prüfung. Über die Prüfungsergebnisse sei die Bundesregierung zu informieren, was zu einer Rückforderung gemäß § 7 ZulInvG führen könne. Gemäß Art. 104b Abs. 3 GG seien Deutscher Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung 44

der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten. Dazu gehöre auch ein Bericht darüber, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet worden seien.

Eine klare Trennung zwischen den Prüfungszuständigkeiten des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe gebe es im Falle der von Art. 104b GG ermöglichten Mitfinanzierung des Bundes im Landesbereich nicht. Sie sei nicht erforderlich, weil die Rechnungshöfe bloß prüfen und berichten könnten. Das Ausschließlichkeitsprinzip des Kompetenzrechts gelte uneingeschränkt nur für staatliches Handeln mit Entscheidungscharakter. Im Rahmen der Finanzkontrolle bedürfe es keiner strikten Abgrenzung zwischen den Kompetenzen des Bundesrechnungshofs und denen der Landesrechnungshöfe. Es gehe vielmehr darum, eine wirksame Finanzkontrolle zu ermöglichen. Die bloße Beobachtung und Ermittlung von Lebenssachverhalten sei keine Beaufsichtigung der Länder durch den Bund.

45

Das Bundesverwaltungsgericht sei für die Auftragsverwaltung davon ausgegangen, dass Finanzkontrollen des Bundesrechnungshofs im Bereich der Länder nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig seien, weil Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG ein Generalauftrag für eine effektive Finanzkontrolle zu entnehmen sei, der nur erfüllt werden könne, wenn dem Bundesrechnungshof auch gegenüber Landesfinanzbehörden Ermittlungsbefugnisse eingeräumt würden. Das müsse entsprechend für nicht zweckgemäß verwendete Finanzhilfen gelten.

46

Allerdings könne im Rahmen von Art. 104b GG nur geprüft werden, ob die Finanzmittel zweckentsprechend verwendet worden seien. Die Auswahlentscheidung der Länder sei der Überprüfung durch den Bundesrechnungshof nicht zugänglich. Im Rahmen der Entlastungsentscheidung gemäß Art. 114 Abs. 1 GG komme es auch darauf an, ob der Bund von der Rückforderungsbefugnis nach § 7 ZulnVG ordnungsgemäß Gebrauch gemacht habe. Zur Vorbereitung dieser Entscheidung habe der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen für die Rückforderungsentscheidung eigenständig gemäß § 6a ZulnVG und nicht nur auf Grundlage der Mitteilung der Landesregierung zu prüfen.

47

Bei der Ausübung der dem Gesetzgeber durch Art. 104b GG eingeräumten Befugnis, dem Bundesrechnungshof ein Prüfungs- und Erhebungsrecht einzuräumen, müsse ein gerechter Ausgleich zwischen der Haushaltsautonomie und den Erfordernissen einer effektiven Finanzkontrolle gefunden werden. Dies sei dem Bundesgesetzgeber dadurch gelungen, dass eine gemeinsame Prüfung im Sinne von § 93 BHO festgeschrieben worden sei und der Bund die Informationsbefugnisse nur in Einzelfällen ausüben dürfe.

48

Nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG bestehe die Verpflichtung, die Bundesmittel hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Verfassungsrechtlich spreche nichts dagegen, dass diese Überprüfung vom Bundesrechnungshof vorgenommen werde. Der Bundesgesetzgeber habe insofern einen Entscheidungsspielraum. Jedenfalls seien die Rechnungshöfe der Länder und

49

die Rechnungsprüfungsämter der Kommunen nicht die sachnäheren Institutionen für die Überprüfung, da es um die Verwendung von Bundesmitteln gehe.

Nach Ansicht der Bundesregierung ist der Antrag aufgrund der Zustimmung im Bundesrat unzulässig und im Übrigen unbegründet. 50

Die Vorschrift des § 6a ZulnVG, die Befugnisse sowohl der obersten Bundesbehörde als auch des Bundesrechnungshofs regle, sei verfassungsgemäß. Es handle sich um eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Art. 104b GG. Diese Vorschrift solle die Finanzierungsbefugnisse des Bundes im Kompetenzraum der Länder kanalisieren und steuern. Es sei ein System von Gesetzesfolgenevaluationen in das Grundgesetz aufgenommen worden. Die Kontrollkompetenzen zur Ausführung der Folgenabschätzung könnten nur beim Bund liegen. Den einzelnen Ländern sei es unmöglich, sich ein Gesamtbild mit Fakten in Bezug auf alle beteiligten Akteure und Ebenen zu machen. Ein effektives Kontrollinstrumentarium setze voraus, dass die relevanten Daten und Fakten nach einheitlichen Maßstäben erhoben würden. Kontrolliert und evaluiert werden solle die Gewährung einer Finanzhilfe insgesamt, die Länder seien mithin gar nicht Kontrollobjekte. 51

Eine so beschaffene Kontrolle werde durch § 6a ZulnVG verwirklicht und konkretisiert. Es habe nahe gelegen, neben dem Bundesfinanzministerium auch den Bundesrechnungshof mit der Informationserhebung zu betrauen. 52

Die Anforderungen aus den beiden verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. würden eingehalten. Ihnen sei es darum gegangen, die Entscheidungsfreiheit der Länder zu wahren. Gemeint gewesen sei ein Bundeseinfluss im Sinne des Eingreifens in die Verwaltungsentscheidungen der Länder und der Lenkung. Mitentscheidungsrechte im Einzelfall maße sich der Bund aber vorliegend gerade nicht an. Ein Fall der Mischverwaltung liege nicht vor. 53

Von einer verbotenen Bundesaufsicht könne nicht gesprochen werden. Mangels Sanktionsmöglichkeiten regle § 6a ZulnVG bereits keinen Aufsichtstatbestand. Sofern es um die Informationsrechte gehe, stelle Art. 104b GG eine Ermächtigungsgrundlage dar. 54

Die dem Bundesrechnungshof eingeräumten Befugnisse seien verfassungsgemäß. Soweit das Bundesverfassungsgericht die Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs „an der Landesgrenze“ aufgehoben habe, stünden diese nicht tragenden Erwägungen im Zusammenhang mit der Forderung, dass dem Bund keine Eingriffs- und Lenkungsbefugnisse zugewiesen werden dürften. Solche Befugnisse würden jedoch durch Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs im Landesbereich gar nicht eingeräumt. Der Rechnungshof sei nicht Teil der Verwaltung, sondern eine nicht nahtlos in das Gewaltenteilungsschema passende Staatsfunktion eigener Art. Er besitze keine Sanktions- oder Lenkungsmöglichkeiten. 55

Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG verweise zur näheren Zuständigkeitsregelung auf Bundesgesetz. Unzutreffend sei, dass die Zuständigkeit des Bundesrechnungshofs 56

ausschließlich, das heißt akzessorisch, den Verwaltungskompetenzen folge. Mit der Finanzierungszuständigkeit und der Ertragshoheit existierten spezifisch finanzverfassungsrechtliche bundesstaatliche Kompetenzen, die im übrigen Staatsrecht keine Entsprechung fänden. Die bundesstaatlichen Kompetenzen des Bundesrechnungshofs folgten einem sowohl Verwaltungs- als auch Finanzierungs Kompetenzen umfassenden Bereich. Im Bereich der Informationsgewinnung könnten die Verwaltungsräume von Bund und Ländern in ganz anderem Maße durchlässig sein als etwa im Bereich echter Mitwirkungs- oder Mitentscheidungsrechte.

Wenn hinsichtlich der Bundeskompetenzen für Finanzhilfen die gesamtwirtschaftliche Verantwortung beim Bund am besten aufgehoben sei, erscheine eine dieser korrespondierende Finanzkontrolle nicht fernliegend. Anzustreben sei eine möglichst wirksame Finanzkontrolle. Die Finanzhilfen nach Art. 104b GG lägen zwischen den Gemeinschaftsaufgaben und den ungebundenen Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 oder Art. 106 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG. Es handle sich um gebundene Zuweisungen. Folglich existierten hier Prüfungsbefugnisse; sie seien allerdings nicht derart umfassend wie die Prüfungsbefugnisse im Falle echter Mischverwaltung, also insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben.

57

Der Bundesrechnungshof dürfe nur die finanzwirtschaftliche Seite auf der Grundlage der Planung seitens des Landes für den Bund als den Prüfungsadressaten prüfen. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder als solche sei nicht Prüfungsgegenstand. Mehr sei von § 6a ZulnvG nicht intendiert. Es solle nicht in die Auswahlentscheidung eingegriffen werden. Es handle sich nicht um eine Prüfung der Länder oder Kommunen, sondern um eine Prüfung des Bundes bei den Ländern oder Kommunen. Das bilde exakt die gesamtstaatliche beziehungsweise gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes bei der Hingabe von Finanzhilfen auf der Ebene der Kontroll- und Informationsrechte ab. Der Bund dürfe Projekte von der Förderung ausschließen, die nicht der im Gesetz festgelegten Zweckbindung entsprächen oder gänzlich ungeeignet zur Erreichung der Ziele des Art. 104b GG seien. Der Erhebungs- und Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs beziehe sich damit auf die Verwendung der Bundesmittel durch Prüfungen und Erhebungen bei den Ländern beziehungsweise ihren Untergliederungen.

58

Kommunale Kompetenzräume würden nicht verletzt. In den Entscheidungen zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. habe das Bundesverfassungsgericht dem Bund Lenkungsmittel gegenüber den Ländern mit Blick auf die Kommunen versagt. Um die Mittelvergabe gehe es in dem vorliegenden Streit jedoch nicht. Grundgesetzlich verbürgte Rechte der Länder würden nicht durch etwaige Prüfungen auf kommunaler Ebene verletzt. Es würden nicht die Länder oder Gemeinden geprüft, sondern es handle sich um Informationserhebungen, um die ordnungsgemäße Verwendung von Bundesmitteln in gesamtstaatlicher und gesamtwirtschaftlicher Verantwortung zu überprüfen und zu evaluieren.

59

Die Niedersächsische Landesregierung verweist auf die Entschließung des Bun-

60

desrates. Niedersachsen habe dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland trotz der Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des § 6a ZulnvG zugestimmt, weil hinsichtlich der konjunkturpolitischen Maßnahme Wirkungsverzögerungen hätten vermieden werden sollen. Die Ergebnisse der verzögerungslosen Umsetzung überwögen die Nachteile eines Abwartens bis zur Klärung verfassungsrechtlicher Grundsatzfragen deutlich. Die Rechtsposition des Bundesrates sei Bundestag und Bundesregierung stets bekannt gewesen und habe kein entgegenstehendes Vertrauen begründen können.

Der Bundesrechnungshof hält den Antrag für jedenfalls unbegründet.

61

Bei den bereits begonnenen Erhebungen sei das Erhebungskonzept darauf ausgerichtet, durch Anwendung einheitlicher Kriterien im gesamten Bundesgebiet aussagekräftige Ergebnisse zu erlangen. Die Erhebungsstellen seien zufällig ausgewählt. Nur auf diese Weise erhalte der Bundesrechnungshof ein repräsentatives bundesweites Bild über die Wirkungen des Handelns der Bundesregierung, des Zukunftsinvestitionsgesetzes und der Förderkriterien. Mit einer summarischen Kumulation von Prüfungserkenntnissen einzelner oder aller Landesrechnungshöfe ließe sich ein solches repräsentatives Bild nicht erzielen. Es sei zu erwarten, dass die Prüfungen der Landesrechnungshöfe hauptsächlich auf die fiskalischen Interessen des jeweiligen Landes ausgerichtet seien.

62

Aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG ergäben sich Prüfungskompetenzen des Bundes. Die Prüfungsergebnisse seien denjenigen Organen des Bundes mitzuteilen, die über die Finanzhilfen zu entscheiden hätten. Die Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat über die Ergebnisse der Prüfung der Verwendung von Finanzhilfen, die den Ländern und Kommunen gewährt worden seien, sei nicht Aufgabe der Länder oder ihrer Rechnungshöfe, sondern von Bundesorganen und insbesondere des Bundesrechnungshofs. Die Unterrichtungspflicht der Länder sei durch die Spezialvorschrift des Art. 104b Abs. 3 GG auf die dort normierten Auskünfte beschränkt. Schon nach der bisherigen Staatspraxis sei der Bund im Falle von Finanzhilfen nicht auf ein negatives, passives Unterrichtsrecht beschränkt gewesen. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 104b Abs. 2 GG gehöre, dass der Präsident des Bundesrechnungshofs mehrfach darauf hingewiesen habe, dass sich die Sinnhaftigkeit und der Erfolg von Finanzhilfen aus den Unterlagen der obersten Landesbehörden nicht oder nur unzureichend erkennen ließen und dass die Landesrechnungshöfe aus einer anderen Interessenlage heraus tätig würden. In der Föderalismuskommission seien Äußerungen von Sachverständigen aufgegriffen worden, die auf Schwierigkeiten der Bedarfsbestimmung angesichts der Informationsasymmetrie zwischen Bund und Ländern und auf die Notwendigkeit einer Erfolgskontrolle hingewiesen hätten. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass zu der auf die Zielerreichung bezogenen Kontrolle die Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel hinzutreten solle. Die Überprüfung der Verwendung müsse von Institutionen vorgenommen werden, die sowohl zur Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel als auch zur Be-

63

urteilung der Erreichung der Ziele in der Lage seien, die mit den Finanzhilfen als gesamtstaatlich ausgerichtetem Steuerungsinstrument angestrebt würden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite der Kontrollbefugnisse des Bundes im Falle des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. bedürfe im Hinblick auf Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG der Modifikation. 64

Die Erhebungskompetenzen des Bundesrechnungshofs fänden in Art. 114 Abs. 2 GG eine Grundlage. Zwischen Prüfungs- und Erhebungskompetenz sei zu unterscheiden. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beziehe sich nur auf die Prüfungskompetenz. Das Bundesverwaltungsgericht habe hinsichtlich der Verwaltung der Gemeinschaftssteuern entschieden, dass der Bundesrechnungshof zu örtlichen Erhebungen berechtigt sei. Die Landesbehörden seien dabei nicht Prüfungsadressat, sondern nur Erhebungsobjekt. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG sei ein Generalauftrag für eine effektive Finanzkontrolle zu entnehmen, der nur erfüllt werden könne, wenn der Bundesrechnungshof auch gegenüber Landesfinanzbehörden Ermittlungsbefugnisse habe. Auch in der Bundesauftragsverwaltung außerhalb der Steuerverwaltung seien Erhebungen bei den Landesbehörden ständige Praxis. Weder Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG noch einer anderen Regelung des Grundgesetzes sei zu entnehmen, dass der Bundesrechnungshof nur zu Erhebungen bei den obersten Landesbehörden ermächtigt werden dürfte. 65

Soweit umstritten sei, ob die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs in der Landesverwaltung durch Verwaltungskompetenzen des Bundes begrenzt würden, verdiene die Auffassung Zustimmung, die zwischen Finanzierungs- und Verwaltungskompetenzen unterscheide. Es bestehe eine eigene Finanzierungsverantwortung des Bundes, der der Bund nur gerecht werden könne, wenn ihm eine Kontrolle der Verwendung der bereitgestellten Finanzmittel ermöglicht werde. Das setze Erhebungen voraus. 66

Die Finanzhilfen gemäß Art. 104b Abs. 1 GG würden zwar nicht im Auftrag des Bundes, sondern in eigener Verantwortung der Länder verwaltet. Gleichwohl sei es zulässig, dem Bundesrechnungshof Erhebungsbefugnisse durch ein Gesetz auf der Grundlage des Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG einzuräumen. Dafür spreche das hohe Interesse des Bundes an einer effektiven Finanzkontrolle. Die auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen ausgerichteten bundespolitischen Ziele der Verwendungsprüfung nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG könnten auf der Grundlage von Erhebungen, die allein von den Landesrechnungshöfen vorgenommen würden, nicht befriedigt werden. Im Falle der Finanzhilfen sei nur eine rechtzeitige Beratung des Parlaments geeignet, Nachsteuerungen zu ermöglichen. Dazu müsse der Bundesrechnungshof seinen Zeitplan selbst festlegen können. Der Bundesrechnungshof könne eine rechtzeitige Beratung des Parlaments nicht anders als durch örtliche Erhebungen in den Kommunen gewährleisten. Dem Anliegen des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern so weit wie möglich zu trennen, werde dadurch Rechnung getragen, dass Mischfinanzierungen abgebaut und Finanzhilfen auf Aus- 67

nahmefälle begrenzt würden. Die Kommunen würden durch Erhebungen nicht in gleichem Umfang belastet wie durch Prüfungen.

Der Grundsatz der Haushaltsautonomie stehe in einem Spannungsverhältnis zu dem Prüfungsauftrag aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG und der Unterrichtungspflicht aus Art. 104b Abs. 3 GG. Der Gesetzgeber habe hier einen Ausgleich zu schaffen. Dabei sei ihm ein gewisser Spielraum einzuräumen. Die Befugnisse des Bundesrechnungshofs bewirkten keinen schwerwiegenden Eingriff in die eigenständige Haushaltsführung der Länder. Nachteile könnten dann entstehen, wenn zweckwidrige Verwendungen festgestellt würden. Das gleiche gelte, wenn Erkenntnisse gewonnen würden, die eine Nachsteuerung durch den Bundesgesetzgeber nahelegten. Das Interesse, solche Konsequenzen zu vermeiden, sei aber kaum schutzwürdig. Die Belastung insbesondere der Kommunen sei gering. Demgegenüber habe das Interesse des Bundes, eine effektive Finanzkontrolle zu gewährleisten, hohes Gewicht. Auch die Befugnisse des Bundes nach § 6a Satz 1 ZulnvG seien Ergebnis einer sachgerechten Abwägung zwischen der Haushaltsautonomie und dem Prüfauftrag des Bundes gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG. Sie hätten praktische Bedeutung in Fällen, in denen sich konkrete Anhaltspunkte für zweckwidrige Verwendungen ergeben hätten. Hier sei die Informationsbeschaffung nur mit geringfügigen Belastungen verbunden, das Interesse an der Vermeidung der Aufdeckung zweckwidriger Verwendungen oder Zielverfehlungen nicht schutzwürdig, das Interesse des Bundes, die Beachtung der bundesrechtlichen Zweckvorgaben und die gesamtwirtschaftliche Zielerreichung zu gewährleisten, dagegen von hohem Gewicht.

68

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesrechnungshöfe - mit Ausnahme des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern - sehen § 6a Satz 1, 3 und 4 ZulnvG als verfassungswidrig an. Die Finanzhilfen würden mit der Vereinnahmung in den Landeshaushalten zu Landesmitteln. Wie vom Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, sei der Bundesrechnungshof nur bis zur Hingabe der Finanzhilfen an die Länder zuständig. Art. 104b GG habe die Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten von Bund und Ländern deutlicher abgrenzen sollen. Erhebungsrechte seien von Prüfungsrechten nicht sinnvoll zu trennen. Die angegriffene Vorschrift schaffe neue, sich überschneidende Prüfungs Kompetenzen. Die Prüfung des Bundes gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG könne sich lediglich auf die Frage beziehen, ob die allgemeinen Voraussetzungen für den Abruf der Mittel vorlägen. Das habe anhand der von den Ländern bereitzustellenden Informationen und der Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe der Länder zu geschehen.

69

Im Bereich der Finanzhilfen leite sich aus dem eigenverantwortlichen administrativen Vollzug das alleinige Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe auf den der Ministerialebene nachgeordneten Verwaltungsstufen ab. Die Haushaltsautonomie schließe gegenseitige Haushaltskontrollen aus und stehe einem über die Abrechnungsunterlagen hinausgehenden Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs bei den Landesministerien entgegen.

70

Soweit der Bundesrechnungshof im Gesetzgebungsverfahren die Einschätzung vertreten habe, die Prüfung durch die Rechnungshöfe der Länder sei nicht ausreichend, und hierfür Beispiele angeführt habe, treffe das nicht zu. Prüfungsfreie Räume habe es nicht gegeben. 71

Der Deutsche Landkreistag schließt sich den Ausführungen der Antragsteller an und ergänzt, der Bundesrechnungshof spreche zwar nur von Erhebungen, diese stünden aber nicht für sich, sondern würden bewertet und in Prüfergebnissen zusammengeführt. Die Prüftätigkeit bewirke bei den Kommunen eine erhebliche Verunsicherung. Während sich die Bundesverwaltung der direkten Kommunikation mit den Kommunen bewusst und ausdrücklich enthalten habe, solle nun bei der Prüfung der förderrelevanten Tatbestände der Bundesrechnungshof mit möglicherweise abweichenden Auslegungen auf kommunaler Ebene erheben können und Prüfergebnisse vorbereiten. Das trage nicht zur Rechtssicherheit für die auf kommunaler Ebene handelnden Akteure bei. Die Gefahr des Attentismus sollte mit Blick auf die konjunkturgerechte Zielsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes vermieden werden. 72

Die Annahme, nur durch die Einräumung zusätzlicher Erhebungsbefugnisse für den Bund könne ein zweckgerichteter Einsatz der Finanzhilfen sichergestellt werden, gehe fehl. Unterhalb der Bundesebene gebe es keine rechts- und prüffreien Räume. Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof bis zur Hingabe der Finanzhilfen an die Länder und danach durch die Landesrechnungshöfe sei seit mehr als dreißig Jahren übliche Praxis. Sie sei, zusammen mit den Informationspflichten aus der Verwaltungsvereinbarung, ausreichend. 73

Eine Bundeskompetenz lasse sich nicht daraus ableiten, dass der Bund die Finanzhilfen zur Verfügung gestellt habe. Die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes drehten nicht den Grundsatz der Finanzverfassung als Folgeverfassung dergestalt um, dass die Sachkompetenzzuordnungen des Grundgesetzes und die daraus folgenden haushaltsrechtlichen Rechte und Pflichten außer Kraft gesetzt würden. Auch die in Art. 104b GG vorgesehenen Überprüfungs- und Unterrichtungspflichten führten nicht zu Durchgriffsmöglichkeiten des Bundes bis auf die kommunale Ebene. Durch Art. 104b Abs. 2 GG würden keine neuen Prüferkompetenzen des Bundes geschaffen. Die Vorschrift sei nicht Ausdruck einer bislang als unzureichend empfundenen Kontrolle im zweistufigen System. Die Überprüfung solle zusammen mit der geforderten degressiven Ausgestaltung einzig dazu dienen, Verkrustungen vorzubeugen und schematisch verfestigte Forderungen zu vermeiden. Es gehe vorrangig um das „Ob“ der Finanzhilfe. Art. 104b Abs. 3 GG solle eine am Förderziel ausgerichtete Erfolgskontrolle ermöglichen und einen flexibleren und effizienteren Einsatz der Hilfe gewährleisten. Ein gesondertes Prüfungsrecht des Bundes gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften sei hiermit jedoch gleichfalls nicht verbunden. 74

Der Verband der bayerischen Bezirke macht sich im Wesentlichen die Antragsbeurteilung zu Eigen. 75

## B.

Der Antrag ist zulässig. Der Zulässigkeit steht insbesondere nicht entgegen, dass die Antragsteller mit dem umfangreichen Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland auch der zur Prüfung gestellten Vorschrift im Bundesrat zugestimmt haben. Der objektive Charakter des abstrakten Normenkontrollverfahrens macht die Antragsbefugten zu Garanten einer verfassungsgemäßen Rechtsordnung. Deshalb müssen sie sich nicht schon im Normentstehungsverfahren bei ihrer Stimmabgabe im Bundesrat schlüssig sein, ob sie später einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen werden (BVerfGE 122, 1 <17>; vgl. BVerfGE 101, 158 <213>). Das Vorgehen der Antragsteller ist, zumal angesichts der zeitlichen Vorgaben für den Gesetzesvollzug (vgl. BVerfGE 41, 291 <305>), auch nicht missbräuchlich.

76

## C.

Die Bestimmungen des § 6a Satz 1 und 4 ZulnVG sind mit der Verfassung teilweise unvereinbar, während § 6a Satz 3 ZulnVG bei zutreffender Auslegung mit dem Grundgesetz im Einklang steht.

77

## I.

Für das Handeln der Bundesverwaltung nach § 6a Satz 1 ZulnVG besteht nur insoweit eine Bundeskompetenz, als der Bund bei den Landesverwaltungen - einschließlich nachgeordneter Stellen und Kommunalverwaltungen - auch im Rahmen örtlicher Erhebungen Berichte anfordern, Akten beziehen und Unterlagen einsehen kann, wenn aufgrund konkreter Tatsachen im Einzelfall ein Anspruch nach § 7 Abs. 1 ZulnVG und Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG möglich erscheint.

78

Für das in § 6a Satz 1 ZulnVG vorgesehene Verwaltungshandeln des Bundes bedarf es eines grundgesetzlichen Kompetenztitels.

79

Die durch § 6a Satz 1 ZulnVG eingeräumten Befugnisse berühren den Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109 Abs. 1 GG (vgl. Meyer/Freese, NVwZ 2009, S. 609 <613>; vgl. auch BVerfGE 1, 117 <133>; 86, 148 <264>) und die Zuweisung der Erfüllung der staatlichen Aufgaben an die Länder gemäß Art. 30 GG. Indem § 6a Satz 1 ZulnVG es dem Bund ermöglicht, eine Rechtspflicht von Landesbehörden zur Information über ausgabenwirtschaftliche Vorgänge zu begründen, wird die grundsätzliche Länderkompetenz beeinträchtigt.

80

Der Regelung des § 6a Satz 1 ZulnVG steht allerdings entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht das Verbot einer sogenannten Mischverwaltung entgegen. Zum einen hat allein die Zuordnung zum Begriff der Mischverwaltung keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen, vielmehr bedarf es der Betrachtung der Kompetenzvorschriften im Einzelnen (vgl. BVerfGE 63, 1 <38>; 119, 331 <364 ff.>). Zum anderen kann die Bundesverwaltung auf der Grundlage des § 6a Satz 1 ZulnVG

81

nur an Landesbehörden herantreten und für eigene Zwecke Informationen verlangen sowie bei ihnen Daten ermitteln. Damit fehlt bereits das eine Mischverwaltung kennzeichnende Element gemeinsamer Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. § 6a Satz 1 ZulnvG räumt der Bundesverwaltung keinen Einfluss - sei es auch nur mittels bestimmter Formen des Zusammenwirkens (vgl. BVerfGE 119, 331 <367 ff.>) - auf Entscheidungen der Landesbehörden ein.

Weder Art. 104b noch Art. 84 Abs. 3 GG bieten eine Grundlage für das in § 6a Satz 1 ZulnvG vorgesehene Verwaltungshandeln. Eine auf die Vorbereitung der Durchsetzung von Haftungsansprüchen begrenzte Verwaltungskompetenz ergibt sich aber aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG. 82

a) Weder die Gesetzgebungskompetenz des Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG noch die Überprüfungspflicht und das Unterrichtsrecht aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz und Abs. 3 GG oder die mit Finanzhilfen gemäß Art. 104b GG verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gestatten Maßnahmen im Sinne des § 6a Satz 1 ZulnvG. 83

aa) Das Grundgesetz bestimmt in Art. 104b Abs. 1, unter welchen Voraussetzungen der Bund den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) Finanzhilfen gewähren kann. Gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG wird das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen, nach Satz 3 sind die Finanzhilfen im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten. Art. 104b Abs. 3 GG sieht vor, dass Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten sind. 84

Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG enthält keine Ermächtigung zu Regelungen, die der Bundesverwaltung Verwaltungsbefugnisse gegenüber den Ländern einräumen. Wenn das Grundgesetz wie in Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG dem Bund Regelungskompetenzen zuspricht, kann die Auslegung zwar ergeben, dass damit in bestimmtem Umfang Verwaltungskompetenzen des Bundes verbunden sein sollen. Hierauf kann aber nur bei hinreichend deutlichen Anhaltspunkten geschlossen werden. Solche Anhaltspunkte sind bei Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG nicht ersichtlich. Die Vorschrift lässt insbesondere nicht erkennen, welche Verwaltungsaufgaben dem Bund zugeordnet werden könnten und wie dessen Verwaltungskompetenzen im Übrigen einzugrenzen wären. Im Gegenteil sprechen die in Art. 104b Abs. 2 und 3 GG im Einzelnen behandelten Gegenstände und die Gesetzssystematik (dazu im Folgenden) deutlich dafür, dass die Ausgestaltungskompetenz des Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG ein Verwaltungshandeln des Bundes nicht umfasst. 85

bb) Auf Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz und Abs. 3 GG kann die in § 6a Satz 1 ZulnvG vorgesehene Befugnis des Bundes, weitergehende Nachweise zu verlangen 86

und bei Ländern und Kommunen Bücher, Belege und sonstige Unterlagen einzusehen sowie örtliche Erhebungen durchzuführen, ebenfalls nicht gestützt werden.

Die Pflicht zu regelmäßiger Überprüfung der Verwendung der Mittel gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG und das Unterrichtsrecht gemäß Art. 104b Abs. 3 GG zielen vornehmlich auf eine erneute und gegebenenfalls wiederholte Beschäftigung mit der Frage, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der jeweiligen Finanzhilfe noch vorliegen und ob, auch wenn das der Fall ist, der politische Wille gebildet werden kann, sie abzuschaffen oder zu reduzieren. In diesem Zusammenhang können Fragen der gesamtwirtschaftlichen Effizienz sowie einer zielgenauen Auswahl der Förderbereiche von Interesse sein. Dagegen hat die Frage der zweckgemäßen Verausgabung von Mitteln für konkrete Einzelprojekte insoweit eine untergeordnete Bedeutung, die eine Informationsbeschaffung durch Bundesbehörden wie die hier zu beurteilende nicht rechtfertigen kann (vgl. Meyer/Freese, NVwZ 2009, S. 609 <613>; wohl auch von Arnim, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 57).

87

Dass die Reduzierung einer zuvor eingeführten Finanzhilfe der vorrangige Zweck der in Art. 104b GG vorgesehenen Kontrollmechanismen ist, ergibt sich aus der Stellung der Vorschrift in der Finanzverfassung des Grundgesetzes und ihrer Einbettung in die Entwicklung der föderalen Strukturen. Finanzleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Landesaufgaben, zu denen auch die Förderung von Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände gehört, schaffen die Gefahr von Abhängigkeiten der Länder vom Bund. Sie gefährden damit die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder, denen das Grundgesetz die volle Sach- und Finanzverantwortung für die ihnen obliegenden Aufgaben eingeräumt hat. In einem System, das darauf angelegt ist, eine der Aufgabenverteilung gerecht werdende Finanzausstattung der Länder zu erreichen, dürfen deshalb nach dem bundesstaatlichen Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern Bundeszuschüsse in Form von Finanzhilfen für Landesaufgaben nur eine Ausnahme sein (BVerfGE 39, 96 <108>).

88

Finanzleistungen des Bundes an die Länder sind in zwei Reformschritten zurückgedrängt und verrechtlicht worden. In der Staatspraxis hatte sich nach 1949 ein „wild wucherndes Zuschusswesen“ (Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rn. 1) in Form der Fondswirtschaft und anderer Mischfinanzierungen entwickelt. Die 1969 durchgeführte Finanzreform hatte die Bezuschussung von Landesaufgaben durch den Bund unter anderem in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. verfassungsrechtlich institutionalisiert, verrechtlicht und in mehrfacher Hinsicht begrenzt. Die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. hatte zugleich die Grundlage für rechtliche Auseinandersetzungen im Konfliktfall geschaffen, um eine mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbare politische Abhängigkeit der Länder, die auf die Finanzhilfen des Bundes angewiesen sind und angebotene Bundesmittel aus politischen Gründen praktisch nicht ablehnen können, nach Möglichkeit zu verhindern (vgl. BVerfGE 39, 96 <110>). Im Rahmen der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurden die Voraussetzungen für

89

Finanzhilfen verschärft; dieses Instrument sollte auf seine eigentliche Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, zurückgeführt werden (vgl. BTDrucks 16/813, S. 10, 19). Soweit die Finanzierungs-kompetenz durch Einfügung des Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG im August 2009 wiederum erweitert worden ist, betrifft das nur Fallgestaltungen, in denen der Bund bei Naturkatastrophen oder näher qualifizierten außergewöhnlichen Notsituationen unter erleichterten Voraussetzungen Finanzhilfen gewähren können soll.

Der Einschränkung der Gewährung von Finanzhilfen dient auch Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz und Abs. 3 GG. Die Überprüfungspflicht des Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG steht in systematischem Zusammenhang mit den Pflichten zur Befristung gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 1. Halbsatz GG und zur Gestaltung mit fallenden Jahresbeträgen gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG. Diese Anforderungen dienen nicht einer Optimierung der Verwendung der Finanzhilfen im Einzelfall, sondern sollen ihre Verfestigung verhindern. Nichts anderes gilt für die Überprüfungspflicht. Sie ergänzt die Befristung und die degressive Staffelung, die bereits bei der Gewährung der Finanzhilfe durch Gesetz oder Verwaltungsvereinbarung vorzusehen sind, durch eine während der Laufzeit der Finanzhilfe andauernde Verpflichtung, die fortbestehende verfassungsrechtliche und finanzpolitische Rechtfertigung des Finanzierungsinstruments zu hinterfragen. Die Überprüfung im Sinne des Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG erfolgt nicht kontinuierlich - etwa in der Art einer weiteren Kontrolle anhand von Verwendungsnachweise -, sondern in regelmäßigen Zeitabständen. Damit wird unterstrichen, dass es bei dieser Überprüfung in erster Linie darum geht, die (makroökonomischen) Effekte des Mitteleinsatzes mit den Voraussetzungen der Gewährung der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG und den in diesem Rahmen verfolgten finanzpolitischen Zielen zu vergleichen. Bereits die Zwecksetzung der Überprüfungspflicht lässt also erkennen, dass die Beschaffung von Informationen über die Durchführung der geförderten Maßnahmen im Rahmen des Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG ein allenfalls geringes Gewicht besitzt.

90

Diese Erwägung wird bestätigt durch die Systematik des Art. 104b GG. Soweit die der Überprüfung vorausgehende Unterrichtung über die Wirkung der Finanzhilfen einer rechtlichen Regelung bedarf, was namentlich im Verhältnis zu den Ländern der Fall ist, ist diese in Art. 104b Abs. 3 GG enthalten. Diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn bereits Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG dem Bund Befugnisse zur Informationsbeschaffung einräumen würde. Die Auslegungsalternative, dass Art. 104b Abs. 3 GG lediglich Informationsrechte des Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates in Bezug auf Daten hervorheben und absichern will, die dem Bund aufgrund eigener und umfassender Erhebungsbefugnisse und -pflichten gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG ohnehin zur Verfügung stehen, überzeugt nicht, weil die Verfassungsnorm dann keine eigene Bedeutung hätte.

91

Die Entstehungsgeschichte spricht eher für die durch Sinn und Zweck sowie die Gesetzssystematik nahegelegte Deutung des Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz und Abs. 3 GG. Die Überprüfungs- und Unterrichtungspflichten sind im Zusammenhang

92

mit den Zielen der Föderalismusreform im Bereich der Finanzverfassung zu sehen. Durch Art. 104b GG sollten die Voraussetzungen für Finanzhilfen verschärft werden (vgl. BTDrucks 16/813, S. 10). Im Vorfeld der Grundgesetzänderung hatte die Bundesregierung die „Implementierung von Regelungen zur Evaluierung und Befristung“ gefordert (Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung - Position der Bundesregierung vom 9. April 2003, S. 6, in: Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005, CD-ROM-Beilage). In den Beratungen der Bundesstaatskommission hatte es geheißen, zur Vermeidung schematisch verfestigter Dauersubventionierungen dürften Finanzhilfen zukünftig nur noch befristet gewährt werden; zugleich werde in der Verfassung zum Ausdruck gebracht, dass die Verwendung der Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sei. Das Instrument werde dadurch auf seine eigentliche Zielrichtung zurückgeführt, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen (Kröning/Runde, Vorschlag zur Neuregelung der Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und 91b sowie Art. 104a Abs. 4 GG mit Erläuterungen vom 2. Juli 2004 <Kom-Drs. 57 -neu->, S. 1, 4; Kröning/Runde, Erläuterungen zu Kom-Drs. 57 vom 17. Juni 2004 <PAU-6/2>, S. 1, 4; beide in: Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, a.a.O.). Die Gesetzesbegründung führt aus, die vorgeschriebene Überprüfung der Verwendung der Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen solle sich neben der erforderlichen Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel auch mit der Frage der Erreichung der mit der Finanzhilfengewährung angestrebten Ziele befassen. Das für Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat vorgesehene Unterrichtsrecht erstreckte sich auf die Information über Einzelheiten der mit Finanzhilfen geförderten Investitionsmaßnahmen sowie auf die mit der Finanzhilfengewährung erzielten Verbesserungen. Die Regelung ermögliche es, eine an dem jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle vorzunehmen und einen flexibleren und effizienteren Einsatz des gesamtstaatlich ausgerichteten Steuerungsinstruments der Finanzhilfen zu erreichen (BTDrucks 16/813, S. 19 f.).

Die Forderung nach Wirksamkeitskontrollen und Gesetzesevaluation hatte im Hinblick auf die allgemeinen Ziele der Föderalismusreform höheres Gewicht als die - eher als Routineangelegenheit vorausgesetzte - Feststellung der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel. Die Föderalismusreform wollte eine klarere Zuordnung der Finanzverantwortung erreichen. Sie verfolgte die Ziele der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie. Die Ebenen des Bundes und der Länder sollten in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten deutlicher abgegrenzt werden. Finanzhilfen sollten wegen der durch sie bewirkten Verschränkung von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und der Verengung der Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung die Ausnahme bleiben. Insgesamt sollte die Reform demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten schaffen (BTDrucks 16/813, S. 7 ff.). Dementsprechend findet die dieser Zielsetzung zuwiderlaufende An-

93

nahme, die Föderalismusreform habe die Vorschriften über Finanzhilfen verschärft, um den Bund mit Detailfragen der Subventionsverwaltung auf Landes- und Kommunalebene zu befassen, keinen maßgeblichen Rückhalt in den Materialien. Soweit der Bundesrechnungshof auf die Stellungnahme eines von der Bundesstaatskommission bestellten Sachverständigen verweist, der eine Erhöhung des Bundeseinflusses, um dem Selbstbedienungsdrang der Länder entgegenzuwirken, sowie eine stärkere Kontrolle der Wirkungen gefordert habe (vgl. H.-P. Schneider, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Finanzbeziehungen“ am 11. März 2004 <Kom-Drs. 32>, S. 15 f., in: Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, a.a.O.), ist den Äußerungen der in den Prozess der Verfassungsänderung eingebundenen Organe nicht zu entnehmen, dass sie sich diese Sichtweise zu eigen gemacht und deswegen mit Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz und Abs. 3 GG die Vorstellung weitergehender Informationsbeschaffungsrechte des Bundes verbunden hätten.

Die Annahme, dass Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG keine Informationsbeschaffungsbefugnisse des Bundes regelt, führt Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung konsequent fort, während die gegenteilige Auffassung zu ihnen in Widerspruch geriete. Dies zeigt die nähere Betrachtung der in Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG festgelegten Voraussetzungen und Rechtsfolgen.

94

(a) Die Pflicht zur Überprüfung aus Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG trifft diejenigen Organe, die über die Gewährung der Finanzhilfe entschieden haben. Das ist bei der Gewährung von Finanzhilfen durch ein Leistungsgesetz - wie bei der Prüfungs- und Anpassungspflicht in Bezug auf Sonderabgaben (vgl. BVerfGE 82, 159 <181>; 110, 370 <392>; stRspr) - der Gesetzgeber. Im Falle einer Verwaltungsvereinbarung ist jedenfalls die Bundesregierung zur Überprüfung verpflichtet. Die Überprüfung richtet sich auf das Fortbestehen der verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Rechtfertigung des Finanzierungsinstruments und mündet in eine - überwiegend von politischen Wertungen geprägte - Entscheidung des Gesetzgebers beziehungsweise der Bundesregierung. Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG äußert sich nicht dazu, wie die der Überprüfung zugrundeliegenden Tatsachen beschafft werden. Darin liegt kein - durch Auslegung des Begriffs „überprüfen“ auszufüllendes - Regelungsdefizit, vielmehr wird die Informationsbeschaffung als ein der Prüfung vorangehender Schritt behandelt. Die Überprüfung soll ihrer Zielsetzung gemäß auf alle vorliegenden, insbesondere die auf der Grundlage des Art. 104b Abs. 3 GG beigebrachten Informationen und sachverständigen Bewertungen zugreifen.

95

Nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes wird der Informationsfluss von den Ländern zum Bund üblicherweise durch die obersten Landesbehörden vermittelt (vgl. auch Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, 2007, Rn. 362). Die vermittelnde Stellung der Landesministerien zeigt sich etwa in Art. 84 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2 sowie in Art. 85 Abs. 3 Satz 2 GG. Art. 104b GG lässt nicht erkennen, dass abweichend von diesem Regelungsmodell eine Informationsbeschaffungsbefugnis des Bundes bei nachgeordneten Landesstellen zugelassen werden sollte. Damit folgt der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Grundanliegen der Födera-

96

lismusreform 2006, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern deutlicher abzugrenzen.

Befugnisse des Bundes zu aktiver Informationsbeschaffung über Art. 104b Abs. 3 GG hinaus folgen auch nicht etwa daraus, dass ohne sie die Frage, ob die Finanzhilfe die durch Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG festgelegten konjunktur- und strukturpolitischen Zwecke erfüllt, nicht sachgerecht beantwortet werden könnte. Es ist nicht ersichtlich, dass die durch die obersten Landesbehörden gemäß Art. 104b Abs. 3 GG vermittelten Informationen hierfür nicht ausreichen. 97

(b) Die Unterrichtung im Sinne des Art. 104b Abs. 3 GG besteht darin, dass der Verpflichtete Informationen zusammenstellt und berichtsmäßig zusammenfasst. Die Bundesorgane informieren sich nicht durch Ermittlungen selbst, vielmehr sind sie nach dem Wortlaut der Vorschrift zu unterrichten. In ihrem Unterrichtungsverlangen geben sie den Gegenstand der Unterrichtung an, nicht aber die Mittel der Informationsbeschaffung im Einzelnen. Adressat der Unterrichtungspflicht ist das jeweilige Land (vgl. Meyer, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 279). Von der Bundesverwaltung können sich die in Art. 104b Abs. 3 GG genannten Bundesorgane ohnehin unterrichten lassen. In Art. 104b Abs. 3 GG gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass den Bundesorganen in Abweichung von der üblichen bundesstaatlichen Ordnung die Befugnis eingeräumt werden soll, unmittelbar an nachgeordnete Landesstellen heranzutreten; Adressat der Regelung können daher weder nachgeordnete Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung noch Gemeinden oder Gemeindeverbände sein, sondern nur die obersten Landesbehörden (vgl. Butzer, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 104b Rn. 29; Hellermann, in: Starck, Föderalismusreform, 2007, Rn. 362; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rn. 33; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 104b Rn. 25). 98

(c) Darüber hinausgehende Mittel der Informationsbeschaffung können die Länder dem Bund auch nicht durch Verwaltungsvereinbarung einräumen; dem steht die abschließende Regelung der Materie in Art. 104b GG entgegen. Eine Verwaltungsvereinbarung kann zwar abstrakt-generelle Bestimmungen über Art und Gegenstand von Informationen enthalten, die die Länder dem Bund zu übermitteln haben (dazu unten C. I. 2. a) cc). Für eine unabhängig von einer Rechtspflicht vorgenommene Unterrichtung des Bundes durch ein Land bedarf es ebenfalls keiner Kompetenzgrundlage. Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, aufgrund deren die Bundesverwaltung konkret-individuell rechtsverbindlich bestimmen könnte, welche Landesbehörden mit welchen Mitteln Informationen bereitzustellen haben, oder die die Bundesverwaltung zu eigenen Ermittlungen ermächtigte, würde aber eine unzulässige Kompetenzverschiebung bewirken (vgl. BVerfGE 119, 331 <364 f.> m.w.N.). 99

Die in § 6a Satz 1 ZulnvG geregelten Befugnisse des Bundes können danach nicht auf Art. 104b Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG gestützt werden. 100

Gemäß § 6a Satz 1 ZulnvG kann der Bund in Einzelfällen weitergehende Nachweise verlangen und bei Ländern und Kommunen Bücher, Belege und sonstige Unterla- 101

gen einsehen sowie örtliche Erhebungen durchführen. Die Vorschrift schafft eine Befugnis der Bundesverwaltung, nach ihrem Ermessen Nachweise erstellen und vorlegen zu lassen, Unterlagen einzusehen und am Sitz der betroffenen Stelle Erhebungen durchzuführen, bei denen außer der Vorlage von Unterlagen auch die Erteilung von Auskünften gefordert werden darf. Soweit die Vorschrift den Bund ermächtigt, sind, wie sich auch aus der Entstehungsgeschichte ergibt, die Bundesressorts gemeint (vgl. das Schreiben des Bundesrechnungshofs an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 6. Februar 2009, S. 3, das im Haushaltsausschuss des Bundestages rezipiert wurde, vgl. Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Kurzprotokoll Nr. 16/93 vom 11. Februar 2009, S. 73 f.). Dies entspricht dem Sprachgebrauch in anderen Vorschriften des Zukunftsinvestitionsgesetzes. Hier wird mit „Bund“ zwar auch der Bund allgemein als das Rechtssubjekt, das die Mittel bereitstellt, bezeichnet (z.B. § 1 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 6 ZulInvG); soweit aber das Verhalten von Bundesorganen gemeint ist, handelt es sich um solche der Exekutive (z.B. § 5 Satz 2, § 7 Abs. 1 ZulInvG). Die Formulierung „bei Ländern“ in § 6a Satz 1 ZulInvG erfasst auch einen Zugriff des Bundes auf nachgeordnete Landesbehörden. Dies zeigt sich daran, dass nach derselben Vorschrift auch Erhebungen unmittelbar bei Kommunen durchgeführt werden können. § 6a Satz 1 ZulInvG bezweckt danach insgesamt, also auch im staatlichen Bereich, dass die Informationen ohne Einhaltung der Behördenhierarchie nach Wahl der Bundesverwaltung bei jeder Stelle angefordert werden können. „Weitergehend“ sind Nachweise, die über das hinausgehen, was die Länder aufgrund der Verwaltungsvereinbarung von sich aus vorzulegen haben. Örtliche Erhebungen sind wie in § 94 Abs. 1 BHO Erhebungen vor Ort, insbesondere in den Räumlichkeiten der zur Informationsbeschaffung herangezogenen Stelle (vgl. auch Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Kurzprotokoll Nr. 16/93 vom 11. Februar 2009, S. 74 f.).

Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG verleiht der Bundesverwaltung keine Kompetenz, derartige Informationspflichten der Landesverwaltungen zu begründen. Das Unterrichtsrecht des Art. 104b Abs. 3 GG schließt weder den Zugriff auf nachgeordnete Stellen und Kommunen ein, noch werden dem Bund damit Informationsbefugnisse eingeräumt, die über den Anspruch auf Unterrichtung zu einem von dem Berechtigten bezeichneten Gegenstand hinausgehen (vgl. auch Meyer/Freese, NVwZ 2009, S. 609 <613>). Weder die Einsicht in einzelne Unterlagen noch die Vorlage von Nachweisen entsprechen der berichtsmäßigen Zusammenstellung von Tatsachen, die in Art. 104b Abs. 3 GG vorgesehen ist. 102

cc) Die durch § 6a Satz 1 ZulInvG in Anspruch genommene Verwaltungskompetenz ergibt sich ferner nicht aus den Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes, die bei der Gewährung von Finanzhilfen in Betracht kommen. 103

Das Bundesverfassungsgericht hat sich unter der Geltung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. zu den Grenzen des Bundeseinflusses auf die Auswahlentscheidungen der Länder im Rahmen von Programmen zur Investitionsförderung geäußert und entschieden, dass die Bundesexekutive nur dann einzelne Projekte von der Förderung aus- 104

schließen kann, wenn sie ihrer Art nach nicht der im Bundesgesetz festgelegten Zweckbindung der Finanzhilfen entsprechen oder gänzlich ungeeignet sind, zur Verwirklichung der mit den Bundeszuschüssen angestrebten Ziele des Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a.F. beizutragen (vgl. BVerfGE 39, 96 <115, 118>). Der Ausschluss von Projekten bei programmwidriger Inanspruchnahme von Bundeszuschüssen setzt die Pflicht der Länder voraus, dem Bund die dazu erforderlichen Informationen rechtzeitig und vollständig zu liefern (vgl. BVerfGE 41, 291 <313>).

Unabhängig davon, ob - worüber hier nicht abschließend zu befinden ist - die zur früheren Rechtslage entwickelten Grundsätze unter der Geltung des Art. 104b GG weiterhin zu beachten sind, lassen sich aus ihnen die in § 6a Satz 1 ZulInvG vorgesehenen Befugnisse nicht ableiten. Die Kompetenz zur Prüfung von Förderungsanschlüssen umfasst nach diesen Grundsätzen nicht die Befugnis, Informationen aktiv, insbesondere vor Ort, zu erheben; aus ihr lässt sich allein die Kompetenz ableiten, die obersten Landesbehörden zur rechtzeitigen Vorlage der nötigen Informationen zu verpflichten. Diese Verpflichtung soll hier erfüllt werden durch die vierteljährlichen Berichte gemäß § 3 Abs. 2 VV-ZulInvG, die Förderlisten laufender Projekte, Kurzbeschreibungen der einzelnen Maßnahmen sowie Angaben über die Höhe des Investitionsvolumens, den kommunalbezogenen Anteil und die Höhe der Beteiligung des Bundes an der öffentlichen Finanzierung enthalten. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die in § 6a Satz 1 ZulInvG vorgesehenen darüber hinausgehenden Maßnahmen zur Wahrnehmung der dem Bund zukommenden Prüfungsbefugnis erforderlich sein könnten. Die durch Einsicht in Unterlagen, örtliche Erhebungen oder weitergehende Nachweise - also Nachweise, die über das hinausgehen, was die Länder aufgrund der Verwaltungsvereinbarung von sich aus vorzulegen haben - zu gewinnenden Erkenntnisse mögen einen statistischen Abgleich oder eine detaillierte und einzelfallorientierte Würdigung ermöglichen, beides gehört aber gerade nicht zu den dem Bund mit der Ausreichung von Finanzhilfen an die Länder verbundenen Aufgaben (zu Verwendungsnachweisen unten C. I. 2. d) aa) <2>).

105

§ 6a Satz 1 ZulInvG kann nicht als Ausprägung der Bundesaufsicht gemäß Art. 84 Abs. 3 GG verstanden werden.

106

Allerdings sind auch Gesetze nach Art. 104b GG gemäß Art. 83 GG von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen. Dem Bund kommt dabei die Bundesaufsicht nach Art. 84 GG zu. Er kann insbesondere die Rechte nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG wahrnehmen (vgl. BVerfGE 39, 96 <109>). § 6a Satz 1 ZulInvG steht jedoch mit dem Zweck der durch Art. 84 GG eingeräumten Bundeskompetenzen in keinem Zusammenhang. Art. 84 GG vermittelt zwischen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Verwaltungskompetenz der Länder, indem er dem Bund Einflussmöglichkeiten auf die Anwendung des von ihm gesetzten Rechts einräumt. Der Bund soll die Möglichkeit haben, auf eine einheitliche Geltung der Rechtsvorschriften hinzuwirken (vgl. BVerfGE 11, 6 <18>). Der Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Gesetzesvollzugs tritt hinzu (vgl. BVerfGE 22, 180 <210>).

107

§ 6a Satz 1 ZulnvG ist hingegen nicht den allgemeinen Ingerenzrechten beim Vollzug der Bundesgesetze in Landeseigenverwaltung, sondern der externen Finanzkontrolle zuzuordnen. Die Vorschrift bezweckt nicht die Rückkopplung des Gesetzesvollzugs an die Absichten des Gesetzgebers und insbesondere nicht die grundsätzliche Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs, sondern eine Kontrolle der finanziellen Auswirkungen der gesetzgeberischen Entscheidung. Die Vorschrift hat nicht die inhaltliche Ausfüllung der Vorschriften des Zukunftsinvestitionsgesetzes durch die Länder im Auge, sondern die Ausgabenpraxis ihrer Verwaltungsbehörden. Die Bezugnahme der Paragraphenüberschrift auf die Sätze 3 und 4 zeigt, dass die Rechnungshofkontrolle im Zentrum der gesetzgeberischen Überlegungen stand. Das wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt (vgl. Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Kurzprotokoll Nr. 16/93 vom 11. Februar 2009, S. 73 f.; BTDrucks 16/11825, S. 7).

108

Die Amtshilfepflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG kann zwar gewisse korrespondierende Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte einschließen (vgl. BVerfGE 10, 20 <49>). Sie dient aber nicht einer allgemeinen oder bereichsbezogenen Kontrolltätigkeit des Bundes gegenüber den Ländern und bietet folglich ebenfalls keine Grundlage für das in § 6a Satz 1 ZulnvG vorgesehene Handeln der Bundesverwaltung.

109

Eine auf die Vorbereitung der Durchsetzung von Haftungsansprüchen begrenzte Verwaltungskompetenz ist Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG zu entnehmen. § 6a Satz 1 ZulnvG ist verfassungsgemäß, soweit die darin vorgesehenen Befugnisse der Wahrnehmung dieser Kompetenz dienen.

110

Art. 104a Abs. 5 GG verleiht dem Bund neben einer Gesetzgebungskompetenz zur Bestimmung des Näheren auch eine Verwaltungskompetenz.

111

Die Haftung nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG setzt eine nicht ordnungsmäßige Verwaltungstätigkeit voraus, die außer bei einem Lenkungsversagen von Regierung oder Parlament im Hinblick auf die Verwaltungstätigkeit auch dann vorliegt, wenn einzelne Verwaltungshandlungen fehlerhaft vorgenommen werden (vgl. BVerfGE 116, 271 <319 ff.>; BVerwGE 96, 45 <57>; 128, 99 <104>; BTDrucks V/2861, S. 52; Prokisch, in: Bonner Kommentar, Art. 104a Rn. 335 <Mai 2003>; a.A. Stelkens, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 307 ff.). Der Gesetzgeber kann eine verschuldensunabhängige Haftung begründen (vgl. BVerfGE 116, 271 <322>; BVerwGE 96, 45 <57 f.>; 104, 29 <33>; 128, 99 <106>). Eine Beschränkung auf evidente oder grobe Rechtsverstöße kann dem Gesetzgebungsauftrag in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG nicht entnommen werden (vgl. BVerfGE 116, 271 <315 f., 319 f.>; Rudisile, DÖV 1985, S. 909 <911>; a.A. Prokisch, a.a.O., Rn. 335 ff.). Das Ausführungsgesetz nach Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG braucht keine übergreifende Kodifizierung des Verwaltungshaftungsrechts zu sein; möglich - und jeweils an Art. 104a Abs. 5 GG zu messen - sind auch Teilausführungsregelungen im Zusammenhang bereichsspezifischer Sachregelungen (vgl. Prokisch, a.a.O., Rn. 313 f.).

112

Art. 104a Abs. 5 GG eröffnet dem Bundesgesetzgeber jedenfalls die Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates der Bundesverwaltung die Befugnis einzuräumen,

113

zum Zwecke der Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines Haftungsanspruchs und unter der Voraussetzung, dass aufgrund konkreter Tatsachen ein solcher Anspruch möglich erscheint, bei den Landesverwaltungen Berichte anzufordern, Akten beizuziehen und Unterlagen einzusehen; dazu kann die Bundesverwaltung - wenn entsprechende Hinweise vorliegen - sich unmittelbar an nachgeordnete Behörden auch der Länder und Kommunalverwaltungen wenden und örtliche Erhebungen durchführen.

(a) Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG sieht eine Haftungsregelung vor, die gerade auf das Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit zugeschnitten ist (BVerfGE 116, 271 <312>). In dieser Situation kann der Bund häufig schon für die Erkenntnis, dass in einem konkreten Fall überhaupt ein Haftungsanspruch naheliegt, auf die bei einem Land vorliegenden Informationen angewiesen sein (vgl. BVerwGE 128, 99 <116>). Dass die Haftungsvoraussetzungen erfüllt sind, wird sich typischerweise nur aus den bei der Landesbehörde vorliegenden Unterlagen ergeben, über die der mitfinanzierende Bund nicht verfügt. Nicht zuletzt im Hinblick auf die engen Voraussetzungen, unter denen nach Art. 104b Abs. 1 GG Finanzhilfen gewährt werden dürfen, ist aber eine wirksame Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen bei nicht zweckentsprechender Verwendung von Finanzhilfen geboten. Dazu bedarf die Bundesverwaltung nicht nur der - von den Ländern anerkannten und übermittelten - Informationen mittels standardisierter Verwendungsnachweise (vgl. im vorliegenden Zusammenhang § 4 VV-ZulnvG), sondern auch der Befugnis, ins Einzelne gehende weitere Informationen zu erlangen, soweit das für die Feststellung der Haftungsvoraussetzungen unumgänglich ist, und zwar gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen obersten Landesbehörde.

114

Es lässt sich nicht einwenden, der Bund bedürfe keiner aktiven, mit rechtlicher Bindungswirkung ausgestatteten Informationsbeschaffung, weil letztlich die Gerichte über Haftungsansprüche zu entscheiden hätten, und deshalb sei es nicht angezeigt, Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG eine entsprechende Verwaltungskompetenz zu entziehen. Bund und Land stehen sich insbesondere im Vorfeld der gerichtlichen Durchsetzung streitiger Ansprüche nicht wie Zivilparteien gegenüber. Ihr Verhältnis ist durch das in Art. 104a Abs. 5 GG zum Ausdruck kommende gesamtstaatliche Interesse an der Rückabwicklung von materiell der Finanzverfassung zuwiderlaufenden Leistungen geprägt und möglichst Streitvermeidend zu verstehen und auszugestalten. Dem dienen - vornehmlich gesetzlich klar ausgeformte - Informationsansprüche.

115

(b) Auch in Teilen der Literatur ist anerkannt, dass der Festlegung eines Haftungsanspruchs im Bund-Länder-Verhältnis Verwaltungskompetenzen des möglichen Gläubigers korrespondieren (vgl. Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 404 ff.; Prokisch, a.a.O., Rn. 329; Schulze, DÖV 1972, S. 409 <414>; Stelkens, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 303 ff.). Soweit allerdings daraus gefolgert wird, die materiellen Voraussetzungen der Haftung müssten zur Vermeidung zu weit gehender Bundesbefugnisse einschränkend ausgelegt werden, ist

116

dem nicht zu folgen. Vielmehr ist derartigen Gefahren durch verfahrensrechtliche Anforderungen zu begegnen.

Führen die Länder Bundesgesetze - wie im Falle von Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG - als eigene Angelegenheit aus (Art. 84 GG), sind die Eigenständigkeit der verwaltungsmäßigen Durchführung der Bundesgesetze durch die Länder auf der einen und die Wirksamkeit des Haftungsrechts sowie die föderale Gleichbehandlung bei der Behandlung von Haftungsfällen auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen. Ein angemessener Ausgleich wird insbesondere dadurch erreicht, dass die Informationsbeschaffung des Bundes sich auf die konkreten Einzelfälle beschränkt, in denen das Informationsbedürfnis des Bundes besonders hervortreten wird. Hierdurch unterscheidet sich diese Verwaltungskompetenz schon im Ansatz von der anlassunabhängigen, auch auf die Beeinflussung des zukünftigen Gesetzesvollzugs zielenden Bundesaufsicht. Aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte muss die Möglichkeit bestehen, dass ein Haftungsanspruch unmittelbar aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG (vgl. BVerfGE 116, 271 <302 ff.>) oder nach einem aufgrund von Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG erlassenen Gesetz besteht. Die tatsächlichen Anhaltspunkte können sich insbesondere aus Meldungen ergeben, die die Länder von sich aus abzugeben haben, aber auch aus Bemerkungen der Landesrechnungshöfe und Erkenntnissen der kommunalen Finanzaufsicht oder Medienberichten. Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vor, so kann der Bund Informationen und Unterlagen von den Landesbehörden anfordern. Zu diesem begrenzten Zweck kann der Gesetzgeber aber auch die Sachverhaltserforschung am Sitz der Landesbehörde und bei nachgeordneten Behörden und Kommunen (örtliche Erhebungen) zulassen. Soweit es um Fragen des Einzelfalles geht und die Informationen gerade vor Ort vorliegen, spricht hierfür die Effektivität des Informationszugriffs. Zudem wiegt der Schutz des Binnenbereichs der Landesverwaltung vor Zugriffen des Bundes weniger schwer, wenn es nur um die Feststellung von in der Vergangenheit liegenden Umständen im Hinblick auf Haftungsansprüche in Einzelfällen geht.

117

§ 7 Abs. 1 ZulnVG regelt die Rückforderung von Finanzhilfen. Es handelt sich um eine gesetzliche Bestimmung des Näheren im Sinne des Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG für den Bereich der Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, in der die Fälle nicht ordnungsmäßiger Verwaltung als Haftungsvoraussetzungen normiert sind (Sätze 1, 2 und 8) und der Haftungsanspruch weiter ausgestaltet ist (Sätze 3 bis 7). § 6a Satz 1 ZulnVG ermöglicht in diesem Zusammenhang die Informationsbeschaffung der Bundesverwaltung im Vorfeld der Geltendmachung dieses Anspruchs. Für Aufklärungsmaßnahmen mit dieser Zwecksetzung besteht eine Bundeskompetenz gemäß Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG, soweit die in § 6a Satz 1 ZulnVG eingeräumte Befugnis auf Einzelfälle beschränkt bleibt, in denen aufgrund konkreter Tatsachen ein Rückforderungsanspruch möglich erscheint.

118

Soweit § 6a Satz 1 ZulnVG in dem dargestellten Rahmen ohne Verstoß gegen die föderale Kompetenzordnung zu Erhebungen bei Kommunen ermächtigt, verletzt die

119

Bestimmung auch nicht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei kann offen bleiben, ob die Finanzhoheit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 1. Halbsatz GG) und Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 1. Halbsatz GG) auch beeinträchtigt wird, wenn eine außenstehende Stelle über den Einsatz der Finanzmittel unterrichtet und ihr insbesondere Einsicht in Bücher und sonstige Unterlagen gewährt werden muss. Jedenfalls schränkt § 6a Satz 1 ZulnVG die Finanzhoheit in zulässiger Weise ein. Insbesondere im Hinblick auf den engen Anwendungsbereich der Norm bestehen keine Anhaltspunkte für eine generell unverhältnismäßige Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die gemäß § 6a Satz 2 ZulnVG auch im Einzelfall zu vermeiden ist.

## II.

Die Ermächtigung des Bundesrechnungshofs zu Erhebungen nach § 6a Satz 4 ZulnVG findet in Art. 114 Abs. 2 GG nur zum Teil die erforderliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Die mit dem Normenkontrollantrag ebenfalls angegriffene Vorschrift des § 6a Satz 3 ZulnVG berührt hingegen nicht die Kompetenz der Länder und ist nach Maßgabe der Gründe verfassungsgemäß. 120

Erhebungen des Bundesrechnungshofs bei Ländern und Kommunen gemäß § 6a Satz 4 ZulnVG berühren - anders als Prüfungen im Sinne des § 6a Satz 3 ZulnVG - die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder und bedürfen daher einer Ermächtigung im Grundgesetz. 121

Der Bundesrechnungshof prüft nach § 6a Satz 3 ZulnVG gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof im Sinne von § 93 der Bundeshaushaltsordnung, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden. Dazu kann er auch Erhebungen bei Ländern und Kommunen durchführen (§ 6a Satz 4 ZulnVG). Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen der Prüfung und der Erhebung. Prüfen bedeutet dabei, dass ein konkreter Sachverhalt festgestellt und in seinen finanzwirksamen Auswirkungen nach bestimmten Maßstäben bewertet wird (vgl. Dittrich, BHO, § 88 Anm. 9.2 <Februar 2006>). Erheben ist ein Teil dieser Tätigkeit, nämlich die Sachverhaltsfeststellung durch das Ermitteln einzelner Tatsachen; diesem Begriff kommt gegenüber dem der Prüfung selbständige Bedeutung zu (vgl. BVerwGE 116, 92 <95>). 122

Die durch § 6a Satz 4 ZulnVG eingeräumte Befugnis zu Erhebungen bei Ländern und Kommunen beeinträchtigt den Grundsatz der Haushaltsautonomie gemäß Art. 109 Abs. 1 GG und die Zuweisung der Erfüllung der staatlichen Aufgaben an die Länder gemäß Art. 30 GG. Die Datenerhebung durch den Bundesrechnungshof ist unter dem Aspekt föderaler Zuständigkeitsverteilung nicht anders zu beurteilen als die Informationsbeschaffung seitens der Bundesverwaltung gemäß § 6a Satz 1 ZulnVG (oben C. I. 1.). 123

Der Prüfungsauftrag des § 6a Satz 3 ZulnVG berührt den Kompetenzbereich der Länder dagegen nicht. Nur Stellen des Bundes können Adressat der Prüfung durch den Bundesrechnungshof sein. Der Vorschrift ist weder zu entnehmen, dass die 124

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder zum Prüfungsgegenstand des Bundesrechnungshofs gemacht werden soll, noch dass Teile der Prüfungstätigkeit, insbesondere Erhebungen, im Länderbereich stattzufinden hätten. Wäre Letzteres bezweckt, so wäre § 6a Satz 4 ZulInvG überflüssig. Daran ändert die Einbeziehung von § 93 BHO nichts. Nach dem hier in erster Linie in Betracht zu ziehenden § 93 Abs. 1 Satz 1 BHO soll in Fällen, in denen sowohl der Bundesrechnungshof als auch ein Landesrechnungshof für die Prüfung zuständig ist, gemeinsam geprüft werden. Mit der gemeinsamen Prüfung, die insbesondere der Vermeidung von Doppelprüfungen dient, sind keine Zuständigkeitsverlagerungen verbunden, insbesondere wird keine Verpflichtung des jeweils anderen Rechnungshofs begründet, an der Prüfung mitzuwirken. § 6a Satz 3 ZulInvG hält daher den Bundesrechnungshof lediglich an, von dieser kooperativen und Verwaltungsressourcen schonenden Vorgehensweise nach Möglichkeit Gebrauch zu machen. Wann die Voraussetzungen dafür vorliegen, regelt § 6a Satz 3 ZulInvG nicht. Die Bezugnahme auf § 93 BHO stellt klar, dass die Vorschrift die für die Prüfungsformen des § 93 BHO erforderliche Zustimmung des Landesrechnungshofs nicht ersetzt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. Juli 2010 - 7 VR 5/10 -, Rn. 12).

Soweit § 6a Satz 3 ZulInvG den Bundesrechnungshof nur beauftragt zu prüfen, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden, könnte dies mit Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar sein, wonach der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft. § 6a Satz 3 ZulInvG ist jedoch nicht im Sinne einer Beschränkung der allgemeinen Prüfungsmaßstäbe des Bundesrechnungshofs zu verstehen. Die Norm benennt vielmehr, wie der Zusammenhang zeigt, zum Schutz der Länder einen eingeschränkten Erhebungsumfang im Blick auf § 6a Satz 4 ZulInvG und entfaltet darüber hinaus keine Rechtswirkungen.

125

Die in § 6a Satz 4 ZulInvG vorgesehenen Erhebungen des Bundesrechnungshofs können nicht auf Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz oder Abs. 3 GG und nur teilweise auf Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG gestützt werden.

126

a) Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG verpflichtet den Gesetzgeber des Finanzhilfen gewährenden Gesetzes zu einer Überprüfung, die ihren Schwerpunkt bei der Frage der verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Rechtfertigung der Finanzhilfe hat. Soweit die Überprüfung namentlich durch den Bundestag der Vorbereitung bedarf, spricht zwar nichts dagegen, hierzu auch den Bundesrechnungshof heranzuziehen. Diesem stehen aber ebenso wie den überprüfenden Organen selbst nur die allgemein vorliegenden sowie die gemäß Art. 104b Abs. 3 GG durch die obersten Landesbehörden beigebrachten Informationen zur Verfügung (vgl. Meyer/Freese, NVwZ 2009, S. 609 <613>; so wohl auch Meyer, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 278). Art. 104b Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz GG lässt sich keine Ermächtigung dafür entnehmen, die der Überprüfung zugrunde liegenden Tatsachen vor Ort selbst zu beschaffen. Ebenso wenig gibt es einen Anhaltspunkt dafür, dass die Vorschrift dem Bundesrechnungshof eine Befugnis zur Sachverhaltserforschung im Länderbe-

127

reich einräumen könnte. Art. 104b Abs. 3 GG nennt als Berechtigte ausdrücklich nur Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat und kommt als Grundlage einer durch den Bundesrechnungshof wahrzunehmenden Kompetenz des Bundes nicht in Betracht.

b) Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG rechtfertigt Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs bei Ländern und Kommunen im Falle der Gewährung von Finanzhilfen nur in dem Umfang, in dem dem Bund Verwaltungskompetenzen zukommen. Dies folgt aus einer Auslegung des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, die die dem Bundesrechnungshof gestellte Aufgabe mit der verfassungsrechtlich geschützten Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) in Ausgleich bringt. Nicht ausschlaggebend ist, ob der Bundesrechnungshof als Teil der Bundesexekutive anzusehen ist (vgl. zum Streitstand Groß, VerwArch 95 <2004>, S. 194 <200 ff.> m.w.N.).

Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG schließt Erhebungen des Bundesrechnungshofs im Länderbereich nicht grundsätzlich aus. Angesichts der Verflechtung von Bundes- und Länderfinanzen in verschiedenen Teilbereichen der Finanzverfassung, namentlich bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen, bedarf der Bundesrechnungshof eines Instrumentariums der Informationsbeschaffung, um seine Aufgabe der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu erfüllen. Mit diesem Interesse des Bundes muss jedoch die Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) in Ausgleich gebracht werden (vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 85 <Oktober 2008>; Schwarz, NdsVBI 2010, S. 7 <8>). Die Grenzen der Befugnisse des Bundesrechnungshofs im Verhältnis zu den Ländern sind der Verfassung zu entnehmen und daher Gegenstand der Auslegung des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Gesetzgeber kann im Rahmen von Regelungen nach Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG diese Grenzen lediglich nachvollziehen. Dies hat auch deshalb zu gelten, weil Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG - etwa im Gegensatz zu Art. 104a Abs. 5 GG - kein Zustimmungserfordernis des Bundesrates kennt, so dass eine institutionelle Sicherung gegen eine Überbewertung der Bundesinteressen fehlt.

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG die Rechnung (Rechnungsprüfung) sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (rechnungsunabhängige Prüfung); im Übrigen werden seine Befugnisse durch Bundesgesetz geregelt (Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG). Auch wenn sich die Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe in den letzten Jahrzehnten gewandelt hat (siehe unten C. II. 2. b) bb) <3>), hat die Gegenüberstellung des Interesses des Bundesrechnungshofs an effektiver Aufgabenerfüllung mit dem Anliegen der Länder an Wahrung ihrer Haushaltsautonomie von der seit 1969 unveränderten Aufgabenstellung in Art. 114 Abs. 2 GG auszugehen.

Jedenfalls für die Finanzkontrolle hinsichtlich der Gewährung von Finanzhilfen ist die Befugnis des Bundesrechnungshofs zu Erhebungen im Länderbereich akzessorisch zur Kompetenz der Bundesverwaltung zu bestimmen (vgl. Blasius, DÖV 1992, S. 18 <22 f.>; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG,

11. Aufl. 2008, Art. 114 Rn. 12d; Dittrich, BHO, § 91 Anm. 5 <Januar 2007>; Eg-  
geling, Finanzkontrolle im Bundesstaat, 1986, S. 85 f., 100; Kube, in: Maunz/Dürig,  
GG, Art. 114 Rn. 88, 92 <Oktober 2008>; von Mutius/Nawrath, in: Heuer/Engels/Ei-  
belshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 114 GG Rn. 31 <Juni 1999>; Ne-  
bel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 114 GG Rn. 23 <August 2003>; Reger,  
DÖH 9 <1967/1968>, S. 129 <141 ff.>; Ruge, DÖV 1977, S. 523 <524>; Schwarz, in:  
v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 114 Rn. 57 f.; Schwarz, Nds-  
VBI 2010, S. 7 <8>).

Der Bundesrechnungshof ist zum ersten mit der Prüfung der vom Bundesminister  
der Finanzen gemäß Art. 114 Abs. 1 GG gelegten Rechnung beauftragt. Unter den  
Maßstäben der Finanzkontrolle hat dabei die Ordnungsmäßigkeit besondere Bedeu-  
tung (vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 65 <Oktober 2008>; Schwarz, in:  
v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 114 Rn. 81 ff.; Siekmann, in:  
Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 114 Rn. 11). Diese Aufgabe des Bundesrechnungs-  
hofs ist nicht nur durch die Verfassung selbst festgelegt, sie hat auch besonderes  
rechtliches Gewicht. Denn während die Funktion des Haushaltskreislaufs im Übrigen  
von der Aufgabenerfüllung des Bundesrechnungshofs prinzipiell unabhängig ist, ist  
die Rechnungsprüfung Voraussetzung der Entlastung der Bundesregierung durch  
Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 114 Abs. 1 GG.

132

Die Bedeutung der Rechnungsprüfung könnte weitreichende Einschränkungen der  
Haushaltsautonomie der Länder rechtfertigen. Indes ist nicht erkennbar, dass bei der  
Rechnungsprüfung Erhebungen bei Ländern und Kommunen nötig sein könnten, die  
über diejenigen Informationsrechte hinausgehen, die auch der Exekutive des Bundes  
gegenüber den Ländern zur Verfügung stehen. Bei der Rechnungsprüfung geht es  
allein um die Fehlerfreiheit der Rechnungslegung. Wo die Bundesexekutive keine  
Befugnisse zur Informationsbeschaffung im Länderbereich hatte, ist nicht zu erwar-  
ten, dass es zu Fehlern der Bundesexekutive hinsichtlich ihrer Rechnungslegung ge-  
kommen ist.

133

Der ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Auftrag des Bundesrechnungs-  
hofs zur rechnungsunabhängigen Prüfung betrifft die Prüfung der gesamten Haus-  
halts- und Wirtschaftsführung am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,  
die sich auch auf die der Mittelbewirtschaftung vorausgehenden Verwaltungsent-  
scheidungen bezieht. Adressat ist die Bundesexekutive. Nicht Prüfungsadressat der  
rechnungsunabhängigen Prüfung ist hingegen der Gesetzgeber hinsichtlich des In-  
halts der von ihm erlassenen Gesetze (vgl. Dittrich, BHO, § 88 Anm. 9.1 <Februar  
2006>; Lange, in: Böning/von Mutius, Finanzkontrolle im repräsentativ-  
demokratischen System, 1990, S. 83 <85 ff.>; Reus/Mühlhausen, VR 2010, S. 1 <5>;  
S. Tiemann, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974,  
S. 112; a.A. von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 82 ff.; Degen-  
hardt, VVDStRL 55 <1996>, S. 190 <205 f.>; Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 <1996>,  
S. 231 <246>; alle m.w.N.). Die Festlegung des Gesetzesinhalts ist nicht Teil der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Die Auswirkungen gesetzlicher Re-

134

gelingen können lediglich Inhalt von Beratungen nach § 88 Abs. 2 BHO sein (vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 98 <Oktober 2008>; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 88 BHO Rn. 5 <Januar 1986>). Daher bezieht sich insbesondere die Wirtschaftlichkeitskontrolle im Rahmen der rechnungsunabhängigen Prüfung auf die Ergebnisse der Tätigkeit der Bundesverwaltung und nicht auf die Wirtschaftlichkeit von Gesetzesinhalten.

Bei der rechnungsunabhängigen Prüfung sind zwar Erhebungen im Länderbereich eher denkbar als bei der Rechnungsprüfung, jedoch kann ihnen keine erhebliche Bedeutung beigemessen werden, so dass der Ausgleich des Finanzkontrollinteresses des Bundes mit der Haushaltsautonomie der Länder im Ergebnis lediglich verwaltungsakzessorische Befugnisse des Bundesrechnungshofs rechtfertigt. Die rechnungsunabhängige Prüfung ist in der Verfassung selbst vorgesehen und für eine demokratisch verantwortete Haushalts- und Wirtschaftsführung unabdingbar; sie hat daher hohes Gewicht. Andererseits ist die rechnungsunabhängige Prüfung von vornherein offener als die in den Haushaltskreislauf eingeschaltete Rechnungsprüfung und kann bereits aus Kapazitäts- und Praktikabilitätsgründen nicht auf Vollständigkeit angelegt sein, weshalb für die Berücksichtigung von Länderinteressen Raum ist, ohne dass auf Seiten des Bundes schwerwiegende Einbußen drohen. 135

Für die Ordnungsmäßigkeitsprüfung genügen überwiegend Erhebungen des Bundesrechnungshofs bei der Bundesverwaltung. Es ist zwar denkbar, dass Rechtsverstöße erst anhand von Unterlagen zutage treten, die bei Landesbehörden vorhanden sind. Die in ihnen enthaltenen Informationen werden aber in aller Regel der Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse, die zumindest die Rechtsaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 GG umfassen, zur Verfügung stehen. Der zusätzlich zu erwartende Nutzen, der durch den Zugriff auf weitere Informationen und durch die unmittelbare Erhebung bei nachgeordneten Landesbehörden und Kommunen zu erwarten ist, erscheint marginal und rechtfertigt nicht, die darin liegenden Eingriffe in die Zuständigkeit der Länder. 136

Nichts anderes gilt im Ergebnis für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung auf Bundesebene einschließlich der Erfolgskontrolle. Auch insoweit spricht nichts dafür, dass die auch der Bundesverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um Informationen zu beschaffen. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Finanzkontrolle in nennenswertem Umfang von Informationen abhängig sein könnte, die bei den Ländern vorhanden sind und auf die die Bundesverwaltung keinen Zugriff hat. Selbst wenn insoweit Informationslücken verbleiben sollten, ist jedenfalls das resultierende Prüfungsdefizit zur Wahrung der Haushaltsautonomie der Länder hinzunehmen. 137

Gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Gesetzgeber dem Bundesrechnungshof weitere Aufgaben übertragen. Dazu gehört insbesondere die Beratung (§ 88 Abs. 2 BHO) des Parlaments, die vor dem Hintergrund der 1969 eingeführten jährlichen Berichtspflicht gegenüber Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 114 Abs. 2 138

Satz 2 GG und der damit verbundenen stärkeren Orientierung des Bundesrechnungshofs auf die gesetzgebenden Körperschaften hin zu sehen ist. Die Beratung kann die Wirtschaftlichkeit von Gesetzesinhalten zum Gegenstand haben und damit einen bedeutsamen Beitrag zur Gesetzesfolgenabschätzung leisten. Ein solcher Beitrag kann vor allem angesichts des in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnenden Wandels der Rechnungshofkontrolle erwartet werden. Insoweit werden als Tendenzen genannt: von der Beleg- und Sparsamkeitsprüfung zur rechnungsunabhängigen Funktionsprüfung ganzer Verwaltungsabläufe, Organisationsformen und Betriebsstrukturen; von der Vollzugsprüfung zur Programmprüfung; von der Vollzugskritik zur Staatsaufgabenkritik; von der prüfenden Kritik zur gezielten Beratung der Politik; von der Vergangenheits- zur Zukunftsorientierung des Prüfungsauftrags; von der punktuellen zur prozesshaften Kritik; von der Erfolgskontrolle hin zum Institutionendesign (vgl. Hoffmann-Riem, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, 2001, S. 73 <74 f.>; Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 <1996>, S. 231 <245 ff.>). Auch wenn dem Bundesrechnungshof damit die Erarbeitung und Vermittlung von Themen, die für eine gute Gesetzgebung wesentlich sind, obliegen, gilt es für die Beantwortung der Frage, ob dies eigenständige Ingerenzrechte gegenüber den Ländern rechtfertigt, doch zu berücksichtigen, dass die Beratungsaufgabe des Bundesrechnungshofs, anders als die in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Aufgaben, nicht von der Verfassung vorgegeben und damit von geringerem Gewicht ist als diese (vgl. Stern, Staatsrecht, Bd. 2, 1980, § 34 III. 1., S. 427). Vor diesem Hintergrund schafft die Verwaltungsakzessorietät der Bundesrechnungshofskompetenz im Hinblick auf Finanzhilfen einen angemessenen Ausgleich mit der Haushaltsautonomie der Länder.

Die Wirksamkeit der Finanzhilfen kann ohnehin nicht allein oder auch nur in erster Linie durch den Bundesrechnungshof bewertet werden. Die Gesetzesziele ergeben sich auf einer ersten Ebene aus Art. 104b Abs. 1 GG. Die Finanzhilfe dient der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums; der Gesetzgeber konkretisiert diese Ziele im Hinblick auf die einzelnen Finanzhilfen. Eine diesbezügliche Erfolgskontrolle, ein Vorher-Nachher-Vergleich auf globaler, regionaler oder sektoraler Ebene, kann nur mit Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung und angewandten Ökonometrie geleistet werden. Der Bundesrechnungshof betreibt nach eigener Bekundung aber keine empirische Wirtschaftsforschung (Bundesrechnungshof, Leitlinien für die Prüfung der Maßnahmen der Konjunkturpakete I und II, S. 3; Bundesrechnungshof, Basiskonzept Flächenerhebung - Kommunale Investorenebene -, Stand 25. Juni 2009, S. 5).

Auf einer zweiten Ebene ist es zwar von nicht geringer Bedeutung, ob die bei der Gewährung der Finanzhilfen rechtlich verbindlich festgelegten Vergabekriterien eingehalten worden sind. Erkenntnisse darüber können etwa für die Struktur und nähere Ausgestaltung künftiger Finanzhilfen hilfreich sein. Indes fehlt es an Anhaltspunkten dafür, dass die Informationen, die dem Bundesrechnungshof für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zur

139

140

Verfügung stehen, insoweit nicht hinreichend aussagekräftig sind. Selbst wenn aber dem Bund durch die Beschränkung der Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs bestimmte Daten nicht zugänglich sein sollten, ist zu bedenken, dass deren Berücksichtigung über die notwendige Beteiligung der Länder an der zukünftigen Gewährung von Finanzhilfen (Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG) ermöglicht wird.

Kommt dem Bundesinteresse an einer Datenerhebung des Bundesrechnungshofs zur Überprüfung von Finanzhilfen im Interesse künftiger Gesetzgebung demnach keine herausragende Bedeutung zu, stellt es einen angemessenen Ausgleich dar, wenn die Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs auch insoweit auf den Umfang beschränkt werden, den die Informationsrechte der Bundesverwaltung haben. Die Verwaltungsakzessorietät fügt sich in den für die Rechnungsprüfung und die rechnungsunabhängige Prüfung gefundenen Ausgleich ein. Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen sind grundsätzlich möglich. Die Informationsrechte, die die Bundesverwaltung und der Bundesrechnungshof haben, sind zwar nach Zweck und Mitteln begrenzt, aber keineswegs bedeutungslos. Andererseits bleibt die Eigenstaatlichkeit der Länder im Hinblick auf die Pflicht zur Information des Bundes in praktisch bedeutungsvoller Weise gewahrt.

141

Die für weitergehende Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs angeführten Gründe greifen nicht durch.

142

Die Bestimmung der Reichweite der aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitenden Befugnisse kann sich nicht allein von dem Ziel größtmöglicher Effektivität der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs leiten lassen.

143

Es mag zutreffen, dass eine intensivere Überwachung der nachgeordneten Verwaltungsstellen die Anzahl der Verstöße gegen die gesetzliche Zweckbestimmung noch weiter verringert, als bei Ausnutzung der zu den Verwaltungskompetenzen des Bundes akzessorischen Befugnisse erreicht werden kann. Eine Datenerhebung nach einheitlichen, vom Bundesrechnungshof gesetzten und praktizierten Maßstäben dürfte es auch erleichtern, ein Gesamtbild von der Art und Weise des Gesetzesvollzuges zu gewinnen. Ferner wird eine frühere Beratung des Bundestages durch den Bundesrechnungshof realisierbar sein, wenn dieser die Prüfungsabläufe selbst festlegt. Dass die Landesrechnungshöfe die bundespolitisch motivierten Prüfinteressen nicht befriedigten und kein Interesse daran hätten, durch Prüfungen das Risiko einer Rückforderung der Finanzmittel zu begründen, erscheint zwar möglich, ist aber vor allem wegen des Eigenanteils der Länder an der Finanzierung nicht ohne Weiteres plausibel (zu Effektivitätsgesichtspunkten s. auch BVerwG, Beschluss vom 5. Juli 2010 - 7 VR 5/10 -, Rn. 14; Heuer, in: Zavelberg, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 181 <186>; Kammer, in: Heuer/Engels/Eibelschäfer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 91 BHO Rn. 7 <Juni 1999>; Kammer, DVBl 1990, S. 555 <557>; Schäfer, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 450 <459>). Es kann dahingestellt bleiben, in welchem Umfang diese Annahmen zutreffen - der Gesetzgeber des Zukunftsinvestitionsgesetzes hat sich jedenfalls von ihnen nicht leiten lassen, sondern in § 6a

144

Satz 3 ZulnvG die gemeinsame Prüfung mit dem jeweiligen Landesrechnungshof vorgesehen -, denn es kommt nicht auf eine isolierte Würdigung von Effektivitätssteigerungen bei der Prüfung durch den Bundesrechnungshof an.

Bei der Auslegung des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG ist, wie dargelegt, ein Ausgleich der Bundesinteressen mit der Haushaltsautonomie der Länder herbeizuführen. Das verbietet es, allein auf das Bundesinteresse abzustellen und einseitig die Effektivität der Bundesrechnungshofstätigkeit zu maximieren. In der bundesstaatlichen Kompetenzordnung können Effektivitätsgesichtspunkte nur dann ausschlaggebend sein, wenn die auszulegende Kompetenzvorschrift und ihr Zusammenhang mit weiteren Vorschriften hierfür ausreichende Anhaltspunkte bieten. Das ist bei Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG nicht der Fall. Den Aufgaben des Bundesrechnungshofs steht die verfassungsrechtliche Absicherung gegenläufiger Länderinteressen durch Art. 109 Abs. 1 GG gegenüber, ohne dass den Vorschriften eine Vorrangregel entnommen werden könnte. Der „Generalauftrag“ für eine effektive Finanzkontrolle, den das Bundesverwaltungsgericht Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG entnimmt (vgl. BVerwGE 116, 92 <98>), bezeichnet daher nur eine der beiden zum Ausgleich zu bringenden Positionen. Aus dieser Qualifizierung folgt noch nicht, wie der Ausgleich zu erfolgen hat. Er kann daher bei den Finanzhilfen anders als bei der Bundesauftragsverwaltung ausfallen, bei der zudem eine weiterreichende Verwaltungskompetenz des Bundes besteht (vgl. Mähring, DÖV 2006, S. 195 <202>).

145

Ferner ist es nicht möglich, bei der Bestimmung der Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofs im Sinne ihrer Effektivierung „großzügig“ zu verfahren, weil dieser keine Entscheidungsbefugnisse habe und das Ausschließlichkeitsprinzip des Kompetenzrechts uneingeschränkt nur für staatliches Handeln mit Entscheidungscharakter gelte (vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 114 Rn. 9). Dieser Ansatz verfehlt bereits Sinn und Zweck der Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern und die in Art. 109 Abs. 1 GG verankerte Selbständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft. Jedenfalls greift er im Falle gesetzlicher Regelungen nicht, nach denen der Bundesrechnungshof befugt ist, Rechtspflichten der Landesbehörden und Kommunen zur Informationsherausgabe und zur Duldung von Erhebungen durch Verwaltungsakt (vgl. zu § 6a Satz 4 ZulnvG BVerwG, Beschluss vom 5. Juli 2010 - 7 VR 5/10 -, Rn. 11) zu begründen, also verbindlich zu entscheiden.

146

(2) Zu anderen Ergebnissen kann auch nicht die Ansicht führen, dass die Kompetenzen des Bundesrechnungshofs nicht von der Verwaltungs-, sondern von der Finanzierungskompetenz des Bundes her definiert werden müssten. Nach dieser Auffassung wird im Abschnitt X des Grundgesetzes ein ganzer Sachbereich mit Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Haushaltsminister und Finanzkontrolle geregelt, der zusammengefasst als Finanzgewalt zu verstehen ist. Diese nehme Teile der drei herkömmlichen staatlichen Funktionen auf, gehe aber auch über sie hinaus, wie sich vor allem an der Institution des Bundesrechnungshofs zeige. Wo die Finanzierungskompetenz des Bundes, wie bei den Finanzhilfen, über seine

147

Verwaltungskompetenzen hinausgehe, müsse die Erhebungskompetenz des Bundesrechnungshofs dem folgen (vgl. Kammer, DVBl 1990, S. 555 <558 f.>; Mähring, DÖV 2006, S. 195 <203>).

Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht entscheidend auf die Zuordnung der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs zu den herkömmlichen Staatsfunktionen oder zu einer Finanzgewalt ankommt. Grundlage der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs ist unabhängig davon Art. 114 Abs. 2 GG (vgl. auch Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 114 Rn. 12). Für die Bestimmung der Reichweite seiner Befugnisse gibt die Annahme einer Finanzgewalt nichts her. Insbesondere ergibt sich daraus nicht, dass der Bund Erhebungsbefugnisse im Hinblick auf die Gesamtheit der föderalen Finanzströme haben müsste (vgl. Eggeling, Finanzkontrolle im Bundesstaat, 1986, S. 86; Ruge, DÖV 1977, S. 523 <524>). Die Behauptung des Bestehens einer eigenständigen und gesondert zu würdigenden Finanzgewalt ist erkennbar von dem Anliegen getragen, die Kompetenzen des Bundesrechnungshofs möglichst effektiv zu gestalten. Im Hinblick auf die Effektivität der Rechnungshofstätigkeit gilt aber, dass deren verfassungsrechtliche Grenze unter Berücksichtigung des Informationsinteresses der Bundesorgane einerseits und der Länderautonomie andererseits sachangemessen und ausgewogen gezogen werden muss.

148

Die Kompetenz des Bundes, durch seinen Rechnungshof Erhebungen im Länderbereich durchzuführen, folgt im Hinblick auf Finanzhilfen nach Art. 104b GG demnach den Verwaltungskompetenzen des Bundes gemäß Art. 84 Abs. 3 und Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG. Da die Verwaltungsakzessorietät als abstraktes Kriterium der Kompetenzbegrenzung dient, können dem Bundesrechnungshof dementsprechende Befugnisse unabhängig davon eingeräumt werden, welche konkreten Handlungsmöglichkeiten das Gesetz den Bundesbehörden eröffnet und ob diese hiervon Gebrauch machen.

149

(1) Der Bundesrechnungshof hat zunächst - akzessorisch zu Art. 84 Abs. 3 GG - die Befugnis, zum Zwecke der Feststellung von Rechtsverletzungen seitens der Landesbehörden bei den obersten Landesbehörden - nur mit deren Zustimmung oder Zustimmung des Bundesrates auch bei nachgeordneten Behörden - Erhebungen durchzuführen und Berichte anzufordern. Er kann sich von diesen Behörden Akten übersenden lassen, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen. Diese Erhebungen müssen die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes oder die Beratung des Bundesgesetzgebers bezwecken.

150

Zur Aufsichtskompetenz der Bundesverwaltung gemäß Art. 84 Abs. 3 GG gehört insbesondere die Möglichkeit der Aktenanforderung. Diese ist allerdings auf Fälle beschränkt, in denen es Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß gibt. Anders als Art. 85 Abs. 4 Satz 2 GG regelt Art. 84 Abs. 3 GG die Aktenvorlage nicht ausdrücklich. Zur Vermeidung eines mit der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG) unvereinbaren routinemäßigen Aktenvorlagewesens

151

bedarf es der Eingrenzung des Rechts auf Aktenanforderung auf konkrete Verdachtsfälle (vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 84 Rn. 98; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 84 Rn. 19). Es hat damit nicht den gleichen Umfang wie bei der Bundesauftragsverwaltung (a.A. wohl Dittmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 84 Rn. 37), ist aber auch bei der Landeseigenverwaltung Teil der ungeschriebenen Informationsrechte zur Mängelfeststellung (a.A. Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 84 Rn. 45 <April 2007>; Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 164 <Januar 1985>; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 84 Rn. 50). Die Akteneinsicht vor Ort durch den gemäß Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG entsandten Beauftragten bleibt hiervon unberührt.

(2) Entsprechend der Verwaltungskompetenz, die aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG abzuleiten ist, kann der Bundesrechnungshof außerdem zum Zwecke der Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines in einem Gesetz nach Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG bestimmten Haftungsanspruchs und unter der Bedingung, dass aufgrund von Tatsachen ein solcher Anspruch möglich erscheint, bei den Landesverwaltungen Berichte anfordern, Akten beiziehen und Unterlagen einsehen; dazu kann er sich unmittelbar an nachgeordnete Behörden und Kommunalverwaltungen wenden und örtliche Erhebungen durchführen. 152

(3) Aus den allgemeinen Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung bei der Gewährung von Finanzhilfen (siehe oben C. I. 2. a) cc) ergeben sich keine hierüber hinausgehenden Erhebungsrechte. Die Anwendbarkeit der zu Art. 104a GG a.F. entwickelten Grundsätze unterstellt, gilt insoweit, dass die Landesbehörden beim administrativen Vollzug der Bundesförderung der parlamentarischen Kontrolle und der Kontrolle des Rechnungshofs des Landes unterliegen, während die parlamentarische Kontrolle des Bundestages und die des Bundesrechnungshofs nur bis zur Hingabe der Finanzhilfen der Länder reicht. Prüfungszuständigkeiten des Bundes, die sich auf Planung, Durchführung und Auswirkungen des einzelnen Projektes beziehen, ergeben sich daraus nicht (BVerfGE 39, 96 <127>). 153

Soweit die in § 6a Satz 4 ZulnVG vorgesehenen Erhebungen den Rahmen der Bundeskompetenz überschreiten, ist die Norm verfassungswidrig. 154

Kompetenzrechtlich unbedenklich ist es allerdings, dass Erhebungen, wie der Zusammenhang mit § 6a Satz 3 ZulnVG ergibt, zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfen durchzuführen sind. Der Gesetzgeber hat dabei nicht auf allgemeine Zweckmäßigkeitsaspekte abgestellt. Der Zweck der Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz ergibt sich vielmehr aus den Kriterien der Mittelvergabe, insbesondere aus den Förderbereichen gemäß § 3 Abs. 1 ZulnVG. Die zweckentsprechende Verwendung betrifft also einen Ausschnitt der Rechtmäßigkeit des Mitteleinsatzes. Diesbezügliche Erhebungen sind akzessorisch zur Rechtsaufsicht des Bundes, können aber auch mit einem Rückforderungsanspruch in Zusammenhang stehen. Allerdings müssen sie mit dieser Zielsetzung vorgenommen werden. 155

Diesen Vorgaben entsprechende örtliche Erhebungen sind bei den obersten Landesbehörden uneingeschränkt zulässig (vgl. Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG). § 6a Satz 4 ZulnVG beschränkt sich allerdings nicht auf derartige Erhebungen, sondern ermächtigt schlechthin zu Erhebungen. Die damit grundsätzlich ermöglichte Aktenanforderung überschreitet die Bundeskompetenz, soweit sie ohne konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß erfolgen kann und auch nicht auf tatsächliche Anhaltspunkte für einen Rückforderungsanspruch gestützt ist. 156

Erhebungen unmittelbar bei nachgeordneten Landesbehörden und Kommunen können dem Bundesrechnungshof von Verfassungs wegen nur dann gestattet werden, wenn entweder die Zustimmung der obersten Landesbehörde vorliegt beziehungsweise durch den Bundesrat ersetzt wurde (vgl. Art. 84 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz GG) oder wenn aufgrund konkreter Tatsachen das Bestehen eines Anspruchs im Sinne des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 2. Halbsatz GG möglich erscheint. Soweit § 6a Satz 4 ZulnVG auch ohne das Vorliegen einer dieser Voraussetzungen zu Erhebungen ermächtigt, fehlt die erforderliche Bundeskompetenz. 157

Aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich keine weitergehende Verfassungswidrigkeit des § 6a Satz 4 ZulnVG. Soweit die Vorschrift verfassungsgemäß ist, stellt sie keine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung dar. 158

### III.

Die teilweise Verfassungswidrigkeit des § 6a Satz 1 und 4 ZulnVG führt zur Erklärung der Teilnichtigkeit der Bestimmung nach Maßgabe der Entscheidungsformel (§ 78 Satz 1 BVerfGG). Mit dem Ausspruch der Teilnichtigkeit werden die Regelungsabsichten des Gesetzgebers, soweit wie möglich, respektiert, ohne dass ein von seinem Willen nicht gedeckter Regelungstorso entstünde (vgl. BVerfGE 88, 203 <333>). 159

Voßkuhle	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt		Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. September 2010 -  
2 BvF 1/09**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. September 2010 -  
2 BvF 1/09 - Rn. (1 - 159), [http://www.bverfg.de/e/  
fs20100907\\_2bvf000109.html](http://www.bverfg.de/e/fs20100907_2bvf000109.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2010:fs20100907.2bvf000109