



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG)

Feststellungen zum Förderbereich Städtebau

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 4 - 0000743

Bonn, den 17. Juni 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	6
1.1	Finanzhilfen nach dem KInvFG	6
1.2	Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes	6
2	Förderbereich Städtebau	7
2.1	Förderzweck	7
2.2	Prüfung des Bundesrechnungshofes	7
2.3	Maßstab	8
2.3.1	Originäre Städtebauförderung	8
2.3.2	Städtebauförderung nach dem KInvFG	10
3	Feststellungen	11
3.1	Nachweis des städtebaulichen Bezugs	11
3.2	Weitere Feststellungen	15
4	Würdigung	16
5	Empfehlungen	17
6	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	17
7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	18

Abkürzungsverzeichnis

B

BauGB *Baugesetzbuch*

BGBI. *Bundesgesetzblatt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat, vormalig Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

F

FAQ BMF *Tabellarische Übersichten mit Fragen, zu denen das BMF Stellung genommen hat, Stand: 18. Juni 2021*

I

ISEK *Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept*

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen*

L

Leitfaden des BMF *Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung, KInvFG, Kapitel 1, Stand: 22. September 2017*

M

Mio. Euro *Millionen Euro*

Mrd. Euro *Milliarden Euro*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

P

PM *Prüfungsmitteilung*

V

VV Städtebauförderung *Verwaltungsvereinbarung Städtebau zwischen Bund und Ländern*

0 Zusammenfassung

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastruktur- und das Schulsanierungsprogramm. Ein Förderbereich des Infrastrukturprogramms betrifft den Städtebau. Dieser Bericht enthält Feststellungen zu 124 Maßnahmen des Städtebaus mit Finanzhilfen des Bundes von 49,2 Mio. Euro.

- 0.1 Weder das KInvFG noch die Verwaltungsvereinbarung zum Infrastrukturprogramm sehen nähere Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Förderbereich Städtebau vor. Laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) knüpft das KInvFG grundsätzlich an die Bestimmungen der seit dem Jahr 1971 etablierten Städtebauförderung nach dem Baugesetzbuch (originäre Städtebauförderung) an. (Tz. 2)
- 0.2 Im Gegensatz zur originären Städtebauförderung sind nach dem KInvFG jedoch auch Maßnahmen förderfähig, die außerhalb einer gebietsbezogenen Gesamtmaßnahme zur Lösung städtebaulicher Probleme liegen. Beim KInvFG reicht es aus, wenn die Kommune den städtebaulichen Bezug der jeweiligen Maßnahme begründet. An eine solche Begründung stellt das BMF keine näheren Anforderungen. Die Förder Voraussetzungen nach dem KInvFG bleiben damit weit hinter denen der originären Städtebauförderung zurück. (Tzn. 2.3 und 4)
- 0.3 Nach den Grundsätzen der originären Städtebauförderung wären 91 Maßnahmen, d. h. rund drei von vier nicht förderfähig gewesen. Bei 23 Maßnahmen investierten die Kommunen außerhalb vorhandener Städtebaufördergebiete, obwohl dort noch Handlungsbedarf bestand. Bei 14 Maßnahmen hatten die Kommunen zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes überhaupt keinen städtebaulichen Bezug nachgewiesen und erfüllten damit noch nicht einmal die geringen Fördervoraussetzungen nach dem KInvFG. (Tzn. 3.1 und 4)
- 0.4 Aufgrund dieser geringen Anforderungen im Förderbereich Städtebau konnten Kommunen diesen als „Auffangtatbestand“ für eine bis zu 90-prozentige Bundesförderung nutzen. So flossen Bundesmittel in Maßnahmen, die die Anforderungen anderer Förderbereiche des Infrastrukturprogramms nicht erfüllten und ebenso nach der originären Städtebauförderung nicht förderfähig gewesen wären. Die eigenen Ziele des Bundes bei der originären Städtebauförderung wurden dadurch unterlaufen. (Tz. 4)
- 0.5 Der Bund sollte bei künftigen Finanzhilfen grundsätzlich auf die Förderung von Städtebaumaßnahmen außerhalb der etablierten originären Städtebauförderung verzichten. (Tz. 5)
- 0.6 Das BMF weist darauf hin, dass der breite Förderansatz dem Förderziel des KInvFG und dem Adressatenkreis der finanzschwachen Kommunen geschuldet sei. Es räumt

ein, dass der Förderbereich Städtebau besonders leicht begründbar sei. Daher wolle es im Falle einer Neuauflage des KInvFG überdenken, ob dieser Förderbereich erneut aufgenommen werden sollte. (Tz. 6)

- 0.7 Förderziel und Adressatenkreis sind geeignet, die hohe Förderquote des KInvFG zu begründen, nicht jedoch den Verzicht auf konkrete Fördervoraussetzungen.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bezieht sich auf alle neuen Finanzhilfen außerhalb der originären Städtebauförderung. (Tz. 7)

1 Ausgangslage

1.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Der Bund unterstützt die Länder nach dem KInvFG finanziell. Dabei gewährt er den Ländern Finanzhilfen

- zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz (Infrastrukturprogramm) sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz (Schulsanierungsprogramm).

Das Volumen dieser Finanzhilfen beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastruktur- und das Schulsanierungsprogramm. Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms ist von Mitte 2015 bis Ende 2023 vorgesehen.¹ Das Schulsanierungsprogramm startete Mitte 2017 und läuft bis Ende 2025.²

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Einzelheiten dazu sind in den zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen vom 20. August 2015 für das Infrastrukturprogramm (BLV I) und vom 20. Oktober 2017 für das Schulsanierungsprogramm (BLV II) geregelt.

Der Bund verfügt über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte.³ Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.

1.2 Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes

Gemäß Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kann der Bund den Ländern nur Finanzhilfen gewähren, soweit ihm Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Für das Infrastrukturprogramm definiert § 3 KInvFG daher – basierend auf den Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes – zehn Förderbereiche. Förderfähig sind nur Maßnahmen, die sich einem oder mehreren dieser Förderbereiche zuordnen lassen. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgt die Verpflichtung, die Förderungen effektiv und effizient zu gestalten.

¹ Das Infrastrukturprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2018 laufen. Die Laufzeit wurde im Jahr 2016 um zwei Jahre, im Jahr 2020 nochmals um ein Jahr und im Jahr 2021 nochmals um zwei Jahre verlängert (KInvFG zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Seite 4147).

² Das Schulsanierungsprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2022 laufen. Es wurde im Jahr 2020 um ein Jahr und im Jahr 2021 nochmals um zwei Jahre verlängert (KInvFG zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Seite 4147).

³ Artikel 104b Absatz 2 Sätze 2 bis 4 Grundgesetz, Artikel 104c Sätze 2 und 3 Grundgesetz.

Maßnahmen zum Städtebau fallen unter den **Förderbereich 1 c) „Städtebau (ohne Abwasser) einschließlich altersgerechter Umbau, Barriereabbau (auch im öffentlichen Personennahverkehr), Brachflächenrevitalisierung“** (Förderbereich Städtebau). Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 Grundgesetz.

2 Förderbereich Städtebau

2.1 Förderzweck

Das KInvFG sowie die BLV I sehen keine näheren Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen vor.

Das BMF hat den Förderbereich in seinem referatsinternen Leitfaden⁴ sowie in tabellarischen Übersichten (FAQ BMF)⁵ erläutert.

Im Förderbereich Städtebau werden Maßnahmen gefördert, die zur Behebung städtebaulicher Missstände beitragen. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn ein Gebiet den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit nicht entspricht oder das Gebiet die Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, nicht ausreichend erfüllen kann.⁶

2.2 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG begleitend. Hierfür erheben wir in mehreren aufeinanderfolgenden Erhebungsphasen zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen.

Ein Förderbereich des Infrastrukturprogramms betrifft den Städtebau, den Barriereabbau (auch im öffentlichen Nahverkehr) sowie Brachflächenrevitalisierungen. Der Bundesrechnungshof hat 170 Maßnahmen (60,4 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes) aus diesem Förderbereich geprüft. **Dieser Bericht enthält Feststellungen zu 124 Maßnahmen des Städtebaus** mit Finanzhilfen des Bundes von 49,2 Mio. Euro und gibt Empfehlungen für künftige Förderprogramme des Bundes.

⁴ Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung, KInvFG, Kapitel 1, Stand: 22. September 2017.

⁵ Tabellarische Übersichten mit Fragen, zu denen das BMF Stellung genommen hat, Stand: 18. Juni 2021.

⁶ Leitfaden des BMF, Seite 12.

Tabelle 1

Geprüfte Maßnahmen zum Förderbereich Städtebau

Maßnahmeart	Anzahl	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes
		<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Mio. Euro</i>
Barriereabbau im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ^a	38	12,6	9,9
Revitalisierung von Brachflächen ^b	8	1,8	1,3
Städtebau generell ^c	124	70,3	49,2
Gesamt	170	84,7	60,4

Erläuterungen:

^a Maßnahmen im ÖPNV sind grundsätzlich nicht förderfähig. Ausnahmsweise ist die Förderfähigkeit zu bejahen, wenn die Maßnahmen dem Barriereabbau dienen.

^b Z. B. Vorbereitung von Flächen für neue Nutzungen, Renaturierungen.

^c Maßnahmen des Förderbereichs Städtebau ohne Barriereabbau im ÖPNV und Brachflächenrevitalisierungen.

Quelle: Bundesrechnungshof.

2.3 Maßstab

Das BMF orientiert sich bei der Beurteilung der Maßnahmen grundsätzlich an den Bestimmungen der originären Städtebauförderung, die im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt ist. Jedoch wendet es nicht alle Regeln der originären Städtebauförderung an.⁷

2.3.1 Originäre Städtebauförderung

Der Bund fördert den Städtebau seit dem Jahr 1971. Bund und Länder sehen darin eine wichtige sozial-, struktur-, innen-, umwelt- und kommunalpolitische Aufgabe.⁸

Seit der Regierungsneubildung am 8. Dezember 2021 ist das neu geschaffene Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) für die Durchführung der originären Städtebauförderung zuständig. Zuvor lag die Zuständigkeit beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem jetzigen Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). Das BMWSB fasst die Ziele der Städtebauförderung schwerpunktmäßig wie folgt zusammen:⁹

⁷ FAQ BMF, Nummer 1.c/2.

⁸ Vgl. z. B. VV Städtebauförderung 2021, Präambel.

⁹ https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/ZieleFinanzierungMittelverteilung/zielefinanzierungmittelverteilung_node.html.

„1. die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,

2. die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, [...]

3. städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“.

Um diese Förderziele zu verwirklichen, stellt der Bund derzeit Finanzhilfen von jährlich 790 Mio. Euro¹⁰ (seit dem Jahr 1971 insgesamt 19,3 Mrd. Euro¹¹) für die originäre Städtebauförderung bereit.¹² Grundsätzlich beteiligen sich Bund und Land je mit einem Drittel der förderfähigen Kosten. Die Kommune trägt das verbleibende Drittel. Bei Kommunen in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage können die Bundes- und Landesmittel auf je 45 % aufgestockt werden. Der kommunale Eigenanteil reduziert sich damit auf 10 %.¹³

Die Finanzhilfen des Bundes für die originäre Städtebauförderung beziehen sich seit jeher ausschließlich auf sogenannte Gesamtmaßnahmen. Gesamtmaßnahmen sind komplexe gebietsbezogene Maßnahmen zur Lösung städtebaulicher Probleme, für die ein Bündel städtebaulicher Einzelmaßnahmen notwendig ist.¹⁴ Davon losgelöste Einzelmaßnahmen, wie die Sanierung eines Gebäudes oder einer Straße, sind grundsätzlich nicht förderfähig.

Der Maßstab und das Nähere für den Einsatz der Finanzhilfen werden jährlich durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (VV Städtebauförderung) festgelegt.¹⁵

Nach den VV Städtebauförderung der letzten Jahre setzt die Förderung städtebaulicher Investitionen voraus:

- eine räumliche Abgrenzung des Fördergebiets sowie
- ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK), in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Die Aktualität des Entwicklungskonzepts ist sicherzustellen.

Der Bund beteiligt sich nicht an dem Abriss von Denkmälern.¹⁶

Der Bundesrechnungshof kritisierte die originäre Städtebauförderung mehrfach. Im Wesentlichen fehlten messbare Ziele und der Förderbedarf wurde nicht ermittelt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes übersteigen die zur Verfügung gestellten Mittel den Bedarf.

¹⁰ Zuletzt Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 06, BMI, Kapitel 0604 Titel 882 11.

¹¹ <https://www.tag-der-staedtebaufoerderung.de/aktuelles/50-jahre-staedtebaufoerderung>.

¹² VV Städtebauförderung 2021, Artikel 1 Absätze 1, 2.

¹³ Vgl. z. B. VV Städtebauförderung 2021, Artikel 5 Absätze 1 und 2.

¹⁴ § 164a BauGB.

¹⁵ § 164b Absatz 1 BauGB.

¹⁶ VV Städtebauförderung 2021, Artikel 5 Absatz 7.

2.3.2 Städtebauförderung nach dem KInvFG

Die Förderung des Städtebaus nach dem KInvFG ist neben die bereits bestehende originäre Städtebauförderung getreten. Das KInvFG selbst und dessen Begründung enthalten – abgesehen von der Benennung des Förderbereichs – keine Aussagen zu dem Maßstab und zu den näheren Anforderungen an die förderfähigen Maßnahmen. Auch die zwischen Bund und Ländern vereinbarte BLV I enthält keine weiteren Festlegungen zu dem Förderbereich.

Das BMF hat ausgeführt:

“In Bezug auf den Förderbereich „Städtebau“ ist jeweils der städtebauliche Bezug zu prüfen und nachzuweisen. Ziel ist der Einbezug der Investitionen in eine integrierte Planung, um Fehlinvestitionen zu verhindern. Bei einer Investition in einem festgelegten Städtebaufördergebiet ist der städtebauliche Bezug ohne Weiteres gegeben. In übrigen Fällen kann der Nachweis erfolgen über:

- eine Integrierte Fach- und Rahmenplanung,
- eine gesonderte nachvollziehbare Begründung.“¹⁷

Die Städtebauförderung nach dem KInvFG stellt sich im Vergleich zur originären Städtebauförderung wie folgt dar:

¹⁷ BMF, Rund-E-Mail an die Länder vom 14. Oktober 2015; vgl. auch FAQ BMF, Nummer 1c/1.

Abbildung

Städtebauförderungen im Vergleich

Die Städtebauförderung nach dem KInvFG ist weiter gefasst als die originäre Städtebauförderung.

	originäre Städtebauförderung	KInvFG Städtebauförderung
Maßnahme mit Bezug zum Städtebau- fördergebiet ^a	Ja	
Maßnahme ohne Bezug zum Städte- baufördergebiet ^b		Ja
Integrierter Fach- und Rahmen- plan	Nein	
Einzelnachweis		

Erläuterungen:

- ^a Maßnahme liegt in einem festgelegten Städtebaufördergebiet. Die Kommune hat belegt, dass ein Bezug zu den Zielen und Zwecken des Städtebaufördergebiets bestand.
- ^b Maßnahme liegt in einem festgelegten Städtebaufördergebiet. Die Kommune hat nicht belegt, dass ein Bezug zu den Zielen und Zwecken des Städtebaufördergebiets bestand.

Quelle: Bundesrechnungshof.

3 Feststellungen

3.1 Nachweis des städtebaulichen Bezugs

Bei den 124 Maßnahmen, die den Städtebau generell betreffen (siehe Tabelle 1), haben wir untersucht, ob und wie die Kommunen den städtebaulichen Bezug nachgewiesen haben. Die Maßnahmen gliederten sich danach wie folgt auf:

Tabelle 2

Nachweisformen

Nachweis des städtebaulichen Bezugs	Maßnahmen	Anteil	KInvFG-Mittel
		<i>in %</i>	<i>in Mio. Euro</i>
Städtebaufördergebiet mit Bezug ^a	33	27	13,1
Städtebaufördergebiet ohne Bezug ^b	25	20	7,7
Integrierter Fach- und Rahmenplan	10	8	11,2
Einzelnachweis	42	34	11,4
darunter			
Einzelnachweis trotz Handlungsbedarf im Städtebaufördergebiet	(23)		(1,2)
Kein Nachweis	14	11	5,8
Summe	124		49,2

Erläuterungen:

- ^a Die 33 Maßnahmen lagen in einem festgelegten Städtebaufördergebiet. Zudem haben die Kommunen bei diesen Maßnahmen belegt, dass ein Bezug zu den Zielen und Zwecken des Städtebaufördergebiets bestand.
- ^b Die 25 Maßnahmen lagen in einem festgelegten Städtebaufördergebiet. Die Kommunen haben bei diesen Maßnahmen nicht belegt, dass ein Bezug zu den Zielen und Zwecken des Städtebaufördergebiets bestand.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Städtebaufördergebiet mit und ohne Bezug

In einem festgelegten Städtebaufördergebiet lagen 58 der geprüften Maßnahmen.

Davon wiesen die Kommunen bei 33 Maßnahmen einen Bezug zu den Zielen und Zwecken des Städtebaufördergebiets nach. Bei 25 Maßnahmen konnten sie dagegen keinen bzw. keinen nachvollziehbaren Bezug zum Städtebaufördergebiet belegen.

Beispiel:

(1) Eine Stadt verwendete 287 000 Euro aus dem KInvFG für raumakustische Verbesserungen in einer Grundschule. Die Grundschule liegt in einem Städtebaufördergebiet. Im ISEK der Stadt war die raumakustische Verbesserung nicht enthalten. Im Antragsverfahren gab die Stadt an, die raumakustische Verbesserung sei eine wichtige städtebauliche Maßnahme entsprechend § 3 Satz 1 Nummer 1 c) KInvFG. Sie sei Bestandteil des ISEK.

Bei den Erhebungen räumte die Stadt ein, es gebe kein städtebauliches Strategiepapier, aus dem explizit hervorgehe, dass die Akustik in der Grundschule verbessert werden solle.

Integrierter Fach- und Rahmenplan

Bei zehn Maßnahmen haben die Kommunen für den Nachweis des städtebaulichen Bezugs auf einen Integrierten Fach- und Rahmenplan verwiesen. Teils wurde erst nachträglich die Planung erstellt.

Beispiel:

(2) Eine Stadt errichtete von April 2016 bis April 2018 ein neues Feuerwehrgerätehaus. Der Bund förderte die Maßnahme mit 632 000 Euro.

Als die Stadt die Förderung nach dem KInvFG beantragte, lag die Maßnahme weder in einem Städtebaufördergebiet noch war sie Teil des bestehenden Integrierten Fach- und Rahmenplans. Die Stadt hat ihren Integrierten Fach- und Rahmenplan dann im Jahr 2018 fortgeschrieben und dabei nachträglich die Maßnahme aufgenommen.

Einzelnachweis

Bei 42 Maßnahmen haben die Kommunen als Nachweis des städtebaulichen Bezugs eine gesonderte Begründung vorgelegt. Besondere Anforderungen an diese Begründung hat das BMF nicht vorgegeben.

Beispiel:

(3) Eine Stadt erweiterte ein Feuerwehrgerätehaus und nahm hierfür KInvFG-Mittel von 535 000 Euro in Anspruch. Die Maßnahme lag außerhalb eines Städtebaufördergebiets. Ein Fach- und Rahmenplan existierte nicht. Die Stadt legte eine gesonderte Begründung für den städtebaulichen Bezug vor. Neben Ausführungen zur Lage und zur Verkehrserschließung referenzierte die Stadt auf ihren Entwicklungsplan des Jahres 2000.

Zum Feuerwehrgerätehaus heißt es darin:

„Das Dorfleben muss einen Mittelpunkt erhalten. Mit dem Dorfhaus, der Kirche sowie dem Feuerwehrdepot (Feuerwehrgerätehaus) bestehen bereits Möglichkeiten.“

Einzelnachweis trotz Handlungsbedarf im Städtebaufördergebiet

Bei 23 von den 42 Maßnahmen mit Einzelnachweis haben Kommunen außerhalb von vorhandenen Städtebaufördergebieten investiert. Maßnahmen in diesen Gebieten hätten den Anforderungen des originären Städtebaus entsprochen. Diese wären beispielsweise daran ausgerichtet, benachteiligte Quartiere aufzuwerten, erhebliche städtebauliche

Funktionsverluste abzubauen oder Transformationsprozesse mit Blick auf den Klimawandel einzuleiten.

Beispiele:

(4) Wegen des Ausbaus einer Landesstraße wurde eine Kleingartenanlage zurück gebaut. Die Stadt hatte entschieden, mit Mitteln aus dem KInvFG den betroffenen Kleingärtnern eine Ersatzfläche bereit zu stellen. Für diese Maßnahme waren KInvFG-Mittel von 264 000 Euro bewilligt.

Die Maßnahme bzw. die Fläche der neuen Kleingartenanlage liegt in keinem festgelegten Städtebaufördergebiet. Es gibt auch keine Integrierte Fach- und Rahmenplanung zu dem Gebiet. Die Stadt erläuterte den städtebaulichen Bezug in einem Einzelnachweis. Aussagegemäß gab es in der Stadt zum Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahme mehrere Städtebaufördergebiete mit entsprechenden Entwicklungskonzepten, in denen noch Handlungsbedarf bestand.

(5) Der Vorplatz eines Bürgerhauses wurde mit KInvFG-Mitteln saniert. Der Bund förderte die außerhalb eines Städtebaufördergebiets liegende Maßnahme mit 20 700 Euro.

Die Gemeinde hat den städtebaulichen Bezug in einem Vermerk begründet. Bei den Erhebungen bestätigte die Gemeinde, dass sie sich bewusst dafür entschieden hatte, die KInvFG-Mittel für Projekte außerhalb des Städtebaufördergebiets einzusetzen. In dem Städtebaufördergebiet bestand nach Aussage der Gemeinde noch Investitionsbedarf.

Kein Nachweis

Bei 14 Maßnahmen hatten die Kommunen zum Zeitpunkt der Erhebungen keinen städtebaulichen Bezug nachgewiesen, auch nicht durch Einzelnachweis. 11 der 14 Maßnahmen waren dem BMF bereits als abgeschlossen gemeldet.

Beispiel:

(6) Eine Stadt sanierte ihren alten Stadtsaal, in dem ein Kinder- und Jugendtheater untergebracht ist. Der Bund förderte die Maßnahme mit 960 000 Euro. Die Maßnahme lag weder in einem festgelegten Städtebaufördergebiet noch war sie in einer Integrierten Fach- und Rahmenplanung vorgesehen. Der städtebauliche Bezug wurde auch nicht besonders begründet. Laut Stadt habe das zuständige Landesministerium dennoch die Maßnahme diesem Förderbereich zugeordnet.

3.2 Weitere Feststellungen

Wechsel des Förderbereichs

In früheren Erhebungsphasen haben wir Maßnahmen aus anderen Förderbereichen des KInvFG geprüft, u. a. aus den Förderbereichen mit dem Schwerpunkt der energetischen Sanierung. Bei 16 geprüften Maßnahmen hatten wir beanstandet, dass diese nicht dem Zweck des jeweiligen Förderbereichs entsprachen.¹⁸ Es handelte sich beispielsweise um

- die informationstechnische Verkabelung von Klassenräumen,
- den Einbau von Armaturen und Spülkästen in schulischen Sanitäranlagen,
- den Einbau von Garagentoren in einem nicht beheizten Nebengebäude einer Schule.

Zu 8 dieser 16 Maßnahmen trug das BMF vor, dass diese Maßnahmen jedenfalls die Voraussetzungen des Förderbereichs Städtebau erfüllten und damit nach diesem Förderbereich ohnehin förderfähig seien.

Auf unsere Prüfungsmitteilung vom 7. Januar 2021 erwiderte das BMF:

„Es kann dahinstehen, ob [...] Bestandteile der Maßnahmen zur energetischen Sanierung [...] letztlich tatsächlich energetische Sanierungsmaßnahmen darstellen bzw. notwendige Folge- und Begleitmaßnahmen sind, da sie jedenfalls nach dem Förderbereich 1c (Städtebau) förderfähig sind. Dieser ist bei Maßnahmen an einem Rathaus und einer Schule stets einschlägig.“

Teilweise wurden Maßnahmen, die ursprünglich für andere Förderbereiche des KInvFG vorgesehen waren, bereits auf kommunaler Ebene in den Förderbereich Städtebau verlagert.

Beispiel:

(7) Eine Stadt legte das vorhandene Verteilnetz für Fernwärme auf dem Gelände eines Schulzentrums still. Sie erneuerte einen bestehenden Fernwärmehausanschluss und erstellte zwei zusätzliche Hausanschlüsse. Der Bund förderte diese Maßnahmen mit rund 100 000 Euro.

Die Stadt hatte die Maßnahmen ursprünglich dem Förderbereich energetische Sanierung zugeordnet. Die zuständige Bezirksregierung lehnte dies jedoch ab, da es sich bei der Installation von Fernwärmeanschlüssen nicht um energetische Sanierungen handele. Sie schlug vor, die Maßnahme dem Förderbereich Städtebau zuzuordnen und ließ die Kommune den städtebaulichen Bezug begründen.

¹⁸ Bundesrechnungshof, Prüfungsmitteilung (PM) vom 8. August 2019, Tz. 2.3.2; PM vom 24. Januar 2020, Tzn. 2.1.2 und 2.1.7 sowie PM vom 7. Januar 2021, Tzn. 3.3 bis 3.7.

Abriss eines Denkmals

Bei der originären Städtebauförderung haben Bund und Länder ausdrücklich festgelegt, dass der Bund den Abriss von Denkmälern nicht fördert (siehe Tz. 2.3.1). Eine solche Festlegung sieht das KInvFG nicht vor.

Beispiel:

(8) Eine Stadt verwendete KInvFG-Mittel für den Abriss eines leerstehenden Wohngebäudes aus dem Jahr 1907. Das Gebäude war ein Kulturdenkmal gemäß § 2 Sächsisches Denkmalschutzgesetz. Der Bund förderte die Maßnahme mit 41 000 Euro.

4 Würdigung

Das BMF hat die fachlichen Voraussetzungen für Maßnahmen im Förderbereich Städtebau des KInvFG erheblich reduziert. Damit unterläuft die Förderpraxis nach dem KInvFG die langjährig mit den Ländern per VV Städtebauförderung gemäß § 164b Absatz 1 Satz 2 BauGB festgelegten Maßstäbe der originären Städtebauförderung. Ganz maßgeblich hierfür ist, dass die nach dem KInvFG geförderten Maßnahmen im Gegensatz zur originären Städtebauförderung nicht Bestandteil gebietsbezogener Gesamtmaßnahmen zur Lösung städtebaulicher Probleme sein müssen. Für die gelockerten Anforderungen bestanden aus Sicht des Bundesrechnungshofes weder Anlass noch Notwendigkeit. Im Gegenteil: Dadurch entstanden Fehlanreize und der Förderbereich Städtebau wurde als Deckmantel für sonst nicht oder nur in geringerem Umfang förderfähige kommunale Maßnahmen genutzt. Insgesamt wären rund 73 % der geprüften Maßnahmen zum generellen Städtebau (91 von 124 Maßnahmen) nach den Maßstäben der originären Städtebauförderung nicht förderfähig gewesen.

Insbesondere die Möglichkeit, einen städtebaulichen Bezug im Einzelfall darzustellen, bot den Kommunen weitreichenden Gestaltungsspielraum, den diese auch nutzten: Bei rund 34 % der geprüften Maßnahmen (42 von 124 Maßnahmen) wählten sie die Kategorie mit dieser geringsten fachlichen Anforderung. In 14 Fällen lag zum Zeitpunkt unserer Erhebungen überhaupt kein Nachweis vor. Die Kommunen bemühten sich hier nicht einmal, den städtebaulichen Bezug überhaupt näher darzulegen. Dies zeigt nach unserer Ansicht, wie sehr Ländern und Kommunen die weiten Fördermöglichkeiten bewusst waren. Bestätigt wird dieser Befund durch die in Tz. 3.2 aufgeführten Beispiele, bei denen der Städtebau als Auffangtatbestand genutzt oder sogar entgegen der bundeseigenen Grundsätze der Abriss eines Denkmals gefördert wurde.

Angesichts dieser Förderpraxis ist zweifelhaft, jedenfalls nicht sichergestellt, dass die Maßnahmen den Zielen der originären Städtebauförderung dienen. Exemplarisch belegt wird dies durch die 23 Maßnahmen außerhalb bestehender Städtebaufördergebiete, obwohl in diesen Handlungsbedarf vorlag.

Der Bund sollte Förderprogramme sinnvoll bündeln und harmonisieren und bei der Gewährung von Finanzhilfen grundsätzlich nicht die fachlichen Fördervoraussetzungen bereits etablierter Förderprogramme „unterbieten“. Dies sollte insbesondere dann gelten, wenn der Bund seine Förderquote gegenüber den etablierten Förderprogrammen deutlich erhöht, wie er das beim KInvFG getan hat. Die Förderquote des Bundes nach dem KInvFG ist mit bis zu 90 % doppelt so hoch wie die maximale Förderquote bei der originären Städtebauförderung. Die höhere Förderquote ist angesichts des adressierten Empfängerkreises (finanzschwache Kommunen) vertretbar, die Aufweichung der Fördervoraussetzungen jedoch nicht.

5 Empfehlungen

Wir haben dem BMF empfohlen, bei Finanzhilfen des Bundes darauf hinzuwirken, auf die Förderung von Städtebaumaßnahmen außerhalb der etablierten originären Städtebauförderung grundsätzlich zu verzichten.

Sollte der Bund dennoch ausnahmsweise Finanzhilfen für den Förderbereich Städtebau gewähren, ist sicherzustellen, dass zumindest die Anforderungen der originären Städtebauförderung gelten.

Das BMF sollte dafür sorgen, dass Länder und Kommunen wenigstens die ohnehin schon fachlich erheblich reduzierten Voraussetzungen des KInvFG einhalten.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF weist darauf hin, dass das Förderziel des KInvFG gemäß § 1 KInvFG der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sei. Hierzu sollten gezielt Investitionen finanzschwacher Kommunen in strukturschwachen Regionen gefördert werden. Die hohe Förderquote sowie der breite Förderansatz des KInvFG seien angesichts dieses Ziels sachgerecht.

Im Gegensatz zur originären Städtebauförderung fördere das KInvFG keine städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, sondern Einzelprojekte. Der Verzicht auf eine Gebietskulisse sowie die Möglichkeit einer städtebaulichen Begründung im Einzelfall ergäben sich aus dem spezifischen Förderkreis und Förderziel des KInvFG. Sie seien in enger Abstimmung mit den für den Städtebau zuständigen Bundesressorts erfolgt. Inwiefern hierdurch die Ziele der originären Städtebauförderung unterlaufen werden, sei nicht ersichtlich.

Des Weiteren sei unzutreffend, dass das BMF keine näheren Anforderungen an die Begründung des städtebaulichen Bezugs stelle. Das BMF prüfe die beim Verwendungsnachweis von den Ländern vorzulegenden städtebaulichen Begründungen. Dies habe in mehreren

Fällen zur Zurückweisung der Begründung und zur Rückforderung von Bundesmitteln geführt. Das BMF räumt allerdings ein, dass es in Fällen ohne Begründung, in denen ein städtebaulicher Bezug offenkundig begründbar wäre, zur Vermeidung überflüssiger Bürokratie auf Nachfragen verzichte.

Unsere Feststellung, dass die Kommunen bei 14 Maßnahmen keinen städtebaulichen Bezug nachgewiesen haben, hält das BMF in dieser Form für nicht zutreffend. Zu 11 dieser 14 Maßnahmen lägen ihm Verwendungsnachweise vor. Bei neun Maßnahmen davon hätten die Länder in der Verwendungsnachweisübersicht einen städtebaulichen Bezug vorgebracht. Eine weitere Maßnahme sei unter einem anderen Förderbereich förderfähig. Bei den übrigen vier Maßnahmen wolle das BMF unseren Feststellungen nachgehen und uns über das Ergebnis seiner Prüfung informieren.

Das BMF bestätigt jedoch, dass ein städtebaulicher Bezug vergleichsweise leicht begründbar sei. Dadurch eröffne der Förderbereich Städtebau weitreichende Fördermöglichkeiten und könne zuweilen als Auffangtatbestand genutzt werden. Im Falle einer Neuauflage des KInvFG will das BMF daher prüfen, ob und wie ein Förderbereich Städtebau aufgenommen werden sollte.

7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Dieses Ziel allein rechtfertigt aus unserer Sicht jedoch nicht die – im Vergleich zur originären Städtebauförderung – reduzierten Fördervoraussetzungen beim Förderbereich Städtebau des KInvFG.

Die originäre Städtebauförderung verfolgt mit der Erreichung bzw. Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ebenfalls ein übergeordnetes Ziel. Insbesondere sollen auch hier städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten unterstützt werden.¹⁹ Inwieweit dieses Ziel besser durch reduzierte fachliche Fördervoraussetzungen zu erreichen wäre, stellt das BMF nicht dar. Daher überzeugt uns die Argumentation des BMF nicht.

Wie bereits unter Tz. 4 erwähnt, rechtfertigt das Ziel des KInvFG zwar die hohe Förderquote von bis zu 90 %. Aber es liefert keinen Grund dafür, von den etablierten fachlichen Fördervoraussetzungen der originären Städtebauförderung abzuweichen und u. a. auf das Vorliegen einer Gebietskulisse als typischem Merkmal des Städtebaus zu verzichten. Die Begründung des städtebaulichen Bezugs im Einzelfall kann das fehlende Merkmal der Gebietskulisse nicht kompensieren. Im Gegenteil kann es dazu führen (wie festgestellt, siehe

¹⁹ VV Städtebauförderung 2021, Artikel 2.

oben Tz. 3.1), dass Einzelmaßnahmen gefördert werden, obwohl in ausgewiesenen Städtebaufördergebieten noch Handlungsbedarf besteht. Die Möglichkeit per Einzelnachweis außerhalb des nachgewiesenen Bedarfs zu fördern, birgt daher die Gefahr, Fehlanreize bei der Maßnahmenauswahl zu schaffen. Dies umso mehr, als ein städtebaulicher Bezug, wie das BMF selbst einräumt, leicht begründbar ist.

Geringere Anforderungen an eine Förderung wären allenfalls begründbar, wenn Finanzhilfen konjunkturell bedingt sind und als übergeordnetes Ziel die Wirtschaft kurzfristig ankurbeln sollen. Die Finanzhilfen nach dem KInvFG sollen dagegen strukturelle Defizite nachhaltig abbauen. Hierfür sind geeignete Fördervoraussetzungen nicht nur angebracht, sondern erforderlich.

Dass die bundeseigenen Ziele bei der originären Städtebauförderung durch die geringen Anforderungen des KInvFG unterlaufen werden, haben wir an verschiedenen Stellen des Berichts dargestellt.²⁰

Gemäß § 6 Absatz 1 BLV I sind die städtebaulichen Begründungen kein Bestandteil der dem BMF vorzulegenden Übersichten über die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel. Der städtebauliche Bezug einer Maßnahme kann sich bei diesen Übersichten daher bestenfalls aus der zu übermittelnden Kurzbeschreibung der Maßnahme ergeben. Wir begrüßen, dass das BMF unplausiblen und unvollständigen Angaben der Länder – sofern diese bislang zutage getreten sind – nachgegangen ist. In 9 der 14 hier dargestellten Fälle haben die Länder daraufhin einen städtebaulichen Bezug vortragen können. Hier zeigt sich, wie wichtig es ist, effektive Eigenkontrollen der Länder auch bei den Mitteln aus Finanzhilfen des Bundes zu etablieren. Das Grundproblem bleibt jedoch bestehen: Es existiert keine Definition für den Nachweis des städtebaulichen Bezugs und damit kein fachlich fundierter Maßstab für das Vorliegen einer städtebaulichen Begründung. Wegen dieser Unschärfen ist es ein Leichtes, fehlende Begründungen des städtebaulichen Bezugs nachzuliefern. Die von uns zufällig ausgewählten und geprüften Maßnahmen zeigen exemplarisch auf, wie sehr den Ländern und Kommunen die fehlenden städtebaulichen „Leitplanken“ bewusst waren.

Wir erkennen an, dass das BMF im Falle einer „Neuaufgabe des KInvFG“ prüfen will, ob und mit welchen Voraussetzungen ein Förderbereich Städtebau aufgenommen werden sollte. Das BMF sollte diesen kritischen Blick darüber hinaus auf alle künftigen Finanzhilfen außerhalb der etablierten originären Städtebauförderung lenken. Angesichts des unzureichend eingegrenzten Förderbereichs bleiben wir zudem bei unserer Empfehlung, im Falle von

²⁰ Z. B. Förderung von Maßnahmen außerhalb vorhandener Städtebaufördergebiete trotz Handlungsbedarfs in diesen Gebieten, Förderung des Abbruchs eines Denkmals trotz Verbotes einer solchen Maßnahme in der originären Städtebauförderung.

künftigen Finanzhilfen mit einem Förderbereich Städtebau wenigstens die Anforderungen der originären Städtebauförderung einzuhalten. Eine Ausnahme könnten konjunkturpolitische Finanzhilfen sein.

Dr. Mähring

Inkmann