



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 zu dem Förderbereich Einrichtungen der
frühkindlichen Infrastruktur

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 - 0001114

19. Mai 2023

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 Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur	7
2.1	Förderzweck	7
2.2	Prüfung des Bundesrechnungshofes	8
3	Offene Ausgestaltung des Förderbereichs	9
3.1	Begriff der Einrichtung	9
3.2	Begriff der Weiterentwicklung	10
4	Förderung von Hortplätzen	12
5	Wirkung der Maßnahmen	14
6	Kombination mit Förderungen nach KitaFinHG	16
7	Zusammenfassende Würdigung	18
8	Empfehlungen	19
9	Stellungnahme des BMF	20
10	Abschließende Würdigung	21

Abkürzungsverzeichnis

A

a. E. *am Ende*

B

BGBI. *Bundesgesetzblatt*

BLV I *Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 zur Durchführung von Kapitel 1 des KInvFG (Infrastrukturprogramm)*

BLV II *Verwaltungsvereinbarung vom 20. Oktober 2017 zur Durchführung von Kapitel 2 des KInvFG (Schulsanierungsprogramm)*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

F

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

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen*

KitaFinHG *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 10. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2021*

L

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

S

SGB VIII *Achtes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe*

T

Tz. *Textziffer*

U

U3 *Kinder unter drei Jahren betreffend*

Ü3 *Kinder über drei Jahren betreffend*

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 Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur (§ 3 Nummer 2 a) KInvFG). Dieser Bericht enthält Feststellungen zu 139 Maßnahmen der frühkindlichen Infrastruktur mit Finanzhilfen des Bundes von 44,3 Mio. Euro.

- 0.1 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) fördert neben der Schaffung und dem Erhalt von Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur auch deren Weiterentwicklung. Die Begriffe Einrichtung und Weiterentwicklung hat es nicht ausreichend konkretisiert. Dies führte zur Förderung von aus Bundessicht fragwürdigen Maßnahmen, beispielsweise dem Bau eines Kinderplanschbeckens in einem öffentlichen Schwimmbad. (Tz. 3)
- 0.2 Hortplätze sind gemäß KInvFG nicht förderfähig. Das BMF hat jedoch nicht geregelt, welche Fördervoraussetzungen bei Maßnahmen von Einrichtungen gelten, die neben Kindergartenplätzen auch Hortplätze vorhalten. Dementsprechend heterogen ist der Umgang der Länder mit diesen Maßnahmen. Dies könnte dazu führen, dass Förderungen nach dem KInvFG als zweckwidrig einzustufen sind. Das BMF ist jedoch aktuell nicht in der Lage, Maßnahmen mit Hortbezug mittels der Informationen aus den Ländern zu identifizieren. (Tz. 4)
- 0.3 Das BMF hat keine Übersicht über die Anzahl von neu geschaffenen und erhaltenen Kindergartenplätzen sowie über die Maßnahmen zur Weiterentwicklung. Eine Erfolgskontrolle der Förderung von frühkindlicher Infrastruktur wird so nicht möglich sein. (Tz. 5)
- 0.4 Neben dem KInvFG existieren weitere Bundesprogramme zur Förderung des Ausbaus von Kinderbetreuungsplätzen. Die gleiche Zielrichtung bringt die Gefahr von Doppelförderungen bzw. von zusätzlichem Verwaltungsaufwand mit sich. (Tz. 6)
- 0.5 Für die Finanzhilfen nach dem KInvFG sollte das BMF Regelungen für den Umgang mit Maßnahmen mit Hortbezug festlegen, diese Maßnahmen identifizieren und die Förderfähigkeit überprüfen. Außerdem sollte es für die Erfolgskontrolle die Anzahl geschaffener und erhaltener Plätze sowie die Anzahl von Maßnahmen zur Weiterentwicklung ermitteln.

Für künftige Finanzhilfen des Bundes sollten gleichartige Programme außerhalb der laufenden etablierten Förderung vermieden oder zumindest mit der bestehenden Förderung synchronisiert werden. (Tzn. 7 und 8)

- 0.6 Aus Sicht des BMF komme es bei keiner der geprüften Maßnahmen mit Hortbezug zu rückforderungsrelevanten Tatbeständen, da sie jedenfalls über einen anderen

Förderbereich des KInvFG förderfähig wären. Auch für die Ermittlung der Anzahl neu geschaffener und erhaltener Plätze sowie der Anzahl von Maßnahmen zur Weiterentwicklung sieht das BMF keinen Bedarf. Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sei das Förderziel des KInvFG und alleiniger Maßstab für die Erfolgskontrolle.

Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für künftige Finanzhilfen will das BMF grundsätzlich folgen. (Tz. 9)

- 0.7 Die geprüften Maßnahmen mit Hortbezug lassen allenfalls nur zum Teil eine Förderfähigkeit unter einem anderen Förderbereich erkennen. Die sachgerechte Überprüfung der Förderfähigkeit dieser Maßnahmen ist daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung weiterhin erforderlich.

Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Gleichwohl steht der Bund in der Pflicht zu kontrollieren, ob und inwieweit seine Finanzhilfen dazu beitragen, die förderbereichsspezifischen Ziele zu erreichen. (Tz. 10)

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 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, Seite 2142).

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 4. Dezember 2022, BGBl. I 2022, Seite 2142).

³ Artikel 104b Absatz 2 Sätze 1 bis 4 Grundgesetz, Artikel 104c Sätze 2 und 3 Grundgesetz.

Maßnahmen zur frühkindlichen Infrastruktur fallen unter den **Förderbereich 2 a) „Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, einschließlich des Anschlusses dieser Infrastruktur an ein vorhandenes Netz, aus dem Wärme aus erneuerbaren Energieträgern bezogen wird“** (Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur). Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz (öffentliche Fürsorge), soweit die Voraussetzungen nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz erfüllt sind. Danach hat der Bund auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge die Gesetzgebungsbefugnis, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Laut Bundesverfassungsgericht wäre dies der Fall, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt hätten oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnete“. ⁴ „Das bloße Ziel, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft zu setzen oder eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse zu erreichen, genügt hierfür nicht.“ ⁵ Grundsätzlich muss jede Fürsorgeleistung für sich genommen den Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz genügen. ⁶

2 Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur

2.1 Förderzweck

Das KInvFG sowie die BLV I konkretisieren den Förderzweck des Förderbereichs Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur nicht weiter.

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

Danach werden im Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur Maßnahmen gefördert, die der **Schaffung, Erhaltung und Weiterentwicklung** der frühkindlichen Infrastruktur dienen. Das umfasst laut BMF Sanierung, Modernisierung, Neubau und die Erweiterung einer Kindertagesstätte. Außerdem sind Investitionen in die kindgerechte Raumgestaltung sowie zur Beschaffung von Einrichtungsgegenständen förderfähig. Der Förderbereich umfasst Einrichtungen, die sich mit der Betreuung, Förderung, Erziehung und Bildung von Kindern in der Zeit vor dem Schuleintritt beschäftigen. Hortplätze⁷ sind nicht förderfähig. Träger der Einrichtungen können neben den Kommunen auch Kirchen, Vereine, Träger der freien Wohlfahrtspflege und Elterninitiativen sein.

⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015 - 1 BvF 2/13, Leitsatz Nummer 2.

⁵ Ebenda, Rn. 37.

⁶ Ebenda, Leitsatz Nummer 2.

⁷ Betreuungsplätze für Schulkinder nach Schulschluss.

Weitere Anforderungen an die Förderfähigkeit von Maßnahmen hat das BMF nicht festgelegt. Teilweise haben die Länder den Förderbereich durch eigene Regelungen näher ausgestaltet.⁸

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.

Vorliegend prüften wir 139 Maßnahmen aus dem Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur bei 75 Kommunen. Diese Maßnahmen umfassten ein förderfähiges Investitionsvolumen von insgesamt 74,4 Mio. Euro. Davon waren 44,3 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (59,6 %).

Tabelle 1

Geprüfte Maßnahmen zur frühkindlichen Infrastruktur

Maßnahmenart ^a	Anzahl	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes
		<i>in Mio. Euro</i>	
Schaffung ^b	45	47,20	27,32
Erhaltung ^c	74	26,71	16,64
Weiterentwicklung ^d	20	0,43	0,34
Gesamt^e	139	74,35	44,30

Erläuterung:

^a Einige Maßnahmen umfassten zwei oder sogar alle drei Maßnahmenarten, z. B. Schaffung und Erhaltung. Diese Maßnahmen haben wir jeweils derjenigen Maßnahmenart zugeordnet, die den Schwerpunkt bildete.

^b Z. B. Neubauten, Umbauten oder Erweiterungen, mit denen neue Betreuungsplätze geschaffen wurden.

^c Z. B. energetische Sanierungen und Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz.

^d Z. B. Erneuerung von Spielgeräten, Neugestaltung des Außengeländes und sonstige Maßnahmen, die nicht der Schaffung oder Erhaltung von Betreuungsplätzen dienten.

^e Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Der vorliegende Bericht stellt unsere Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Finanzhilfen mit Blick auf den Förderzweck des Bundes in den Mittelpunkt und gibt Empfehlungen für künftige Förderprogramme.

⁸ Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern haben den Förderbereich von einer Förderung mit KInvFG-Mitteln ausgeschlossen.

3 Offene Ausgestaltung des Förderbereichs

3.1 Begriff der Einrichtung

Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur definiert das BMF als Einrichtungen, die sich mit der Betreuung, Förderung, Erziehung und Bildung von Kindern in der Zeit vor der Einschulung beschäftigen. Beispielhaft nennt es Kinderkrippen, Kindergärten, Kindertagesstätten, Tagespflegeeinrichtungen und sonstige vorschulische Bildungseinrichtungen. Abgesehen davon wird der Begriff der Einrichtung in den Regelungen zum KInvFG nicht weiter erläutert (siehe auch Tz. 2.1).

Außerhalb des KInvFG definiert § 45a Aches Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) den Begriff Einrichtung wie folgt: Eine Einrichtung ist eine auf gewisse Dauer und unter der Verantwortung eines Trägers angelegte förmliche Verbindung ortsgebundener räumlicher, personeller und sachlicher Mittel mit dem Zweck der ganztägigen oder über einen Teil des Tages erfolgenden Betreuung oder Unterkunftsgewährung sowie Beaufsichtigung, Erziehung, Bildung, Ausbildung von Kindern und Jugendlichen außerhalb ihrer Familie. Der Träger einer Einrichtung nach § 45a bedarf für den Betrieb der Einrichtung der Erlaubnis (§ 45 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII).

Das BMF hat nicht geregelt, ob die Definition der Einrichtung aus § 45a SGB VIII auch für den Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur des KInvFG gelten soll. So wurden beispielsweise auch die folgenden Maßnahmen nach dem KInvFG gefördert:

Beispiele:

- (1) Ein Kreis gewährte einem freien Träger KInvFG-Mittel, um einen gebrauchten Bus zu einem Spielmobil für Flüchtlingskinder umzubauen. Dieses sollte als mobiles Betreuungsangebot „eine Brückenfunktion für die Kinder in Regeleinrichtungen wie Kindergarten und Schule einnehmen“. Seit Anfang 2017 bot der freie Träger das Spielmobil für Kinder im Alter von drei bis zehn Jahren an. Es steuerte regelmäßig verschiedene Kommunen im Kreis an mit jeweils zweistündigem Aufenthalt. Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 stellte der Träger den Betrieb des Spielmobils ein und baute es zu einem Schnelltestbus um.
- (2) Bei der Sanierung des gemeindeeigenen Freizeitbades errichtete eine Gemeinde mit KInvFG-Mitteln ein zusätzliches Planschbecken. Dieses soll die Wassergewöhnung von Kindergartenkindern fördern. Durch die zentrale Lage sei das Planschbecken für die sechs Kitas der Gemeinde fußläufig erreichbar. Einen Nutzungsplan der Kitas für das Planschbecken gibt es nicht. Im Juni 2021 stellte die Gemeinde fest, dass nur wenige Kindergartengruppen das Becken nutzten.

Bewertung:

Die aufgeführten Maßnahmen kommen zwar (auch) Kindern unter sechs Jahren zugute, betreffen jedoch keine Einrichtungen frühkindlicher Infrastruktur, wie sie beispielsweise in § 45a SGB VIII definiert sind. Dass Kommunen solche Maßnahmen für förderwürdig und -fähig erachten, zeigt nach unserer Auffassung, dass es an tatbestandlicher Ausformung und damit Rechtsklarheit über die Fördermodalitäten mangelt.

3.2 Begriff der Weiterentwicklung

Neben der Schaffung und der Erhaltung von frühkindlicher Infrastruktur ist auch deren Weiterentwicklung nach dem KInvFG förderfähig (siehe Tz. 2.1). Weder das KInvFG und die BLV I noch das BMF definieren den Begriff Weiterentwicklung. Beispielhaft nennt das BMF Investitionen in die kindgerechte Raumgestaltung, die Anschaffung pädagogisch-fördernder Ausstattung, die Erneuerung von Spielgeräten sowie die Neugestaltung des Spiel- und Freigeldes oder der Einfriedung.

Bei den Bundes-Investitionsprogrammen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG)⁹ ist der Förderzweck genauer umrissen:

Nach dem KitaFinHG fördern die Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ Investitionen, die der Schaffung oder Ausstattung¹⁰ zusätzlicher Betreuungsplätze dienen. Zusätzliche Betreuungsplätze sind solche, die entweder neu entstehen oder solche ersetzen, die ohne Erhaltungsmaßnahmen wegfallen. Im fünften Investitionsprogramm 2020 bis 2021 dürfen die Mittel auch für Investitionen verwendet werden, die aufgrund der Corona-Pandemie notwendig sind.¹¹

Die Regelungen zum KInvFG grenzen den Begriff Weiterentwicklung nicht ein. Unter den 139 geprüften Maßnahmen befanden sich 20 Maßnahmen (14,4 %), die nicht der Schaffung oder Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur dienten. Sie werden der Weiterentwicklung zugeordnet (siehe auch Tabelle 1).

⁹ Gesetz vom 10. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I 2021, Seite 2020).

¹⁰ Ausstattungsinvestitionen sind erst seit dem dritten Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2015 bis 2018 förderfähig.

¹¹ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/mehr-geld-fuer-die-kindertagesbetreuung-156678>.

Beispiele:

- (1) Eine Gemeinde beschaffte für eine Kita eine neue Spülmaschine und einen neuen Wäschetrockner. Für die Beschaffungen erhielt sie KInvFG-Mittel von 6 000 Euro. Sie begründete die Weiterentwicklung der Kita damit, dass der neue Geschirrspüler den gestiegenen Anforderungen in der Kita gerecht werde, d. h. verbesserte Eigenschaften habe und dabei sparsamer im Energieverbrauch sei.
- (2) Eine Stadt hauste bei zwei Kitas jeweils den Mülltonnenstellplatz ein. Die Einhausungen wurden mit rund 10 000 bzw. mit rund 15 000 Euro KInvFG-Mitteln gefördert. Die Stadt begründete die Weiterentwicklung der frühkindlichen Infrastruktur mit der „Verbesserung der Kita-Infrastruktur“.
- (3) Eine Stadt installierte bei einer Kita neue Kassettenmarkisen und erhielt hierfür eine KInvFG-Förderung von 5 400 Euro. Die Weiterentwicklung der Kita bestand laut Stadt in der „Nutzung der Terrasse bei Sonneneinstrahlung“.

Die durchschnittliche KInvFG-Förderung je Maßnahme zur Weiterentwicklung frühkindlicher Infrastruktur betrug rund 17 150 Euro. Im Vergleich zu den Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur stellen sich die durchschnittliche förderfähige Investitionssumme sowie die durchschnittliche Höhe der KInvFG-Förderung je Maßnahme wie folgt dar:

Abbildung 1

Kleine Investitionen mit hoher Förderquote bei Maßnahmen zur Weiterentwicklung

Maßnahmen zur Weiterentwicklung frühkindlicher Infrastruktur betreffen im Vergleich zu den anderen Maßnahmenarten überwiegend kleine Investitionen. Dabei ist der Anteil der KInvFG-Förderung an der Gesamtinvestition (Förderquote) mit 79,2 % die höchste im Vergleich zu Schaffung (57,9 %) und Erhaltung (62,3 %).

Schaffung (durchschnittliche **Gesamtinvestition rund 1 Mio. Euro**)

442 Tsd. Euro Eigenanteil

607 Tsd. Euro KInvFG-Förderung

Erhaltung (durchschnittliche **Gesamtinvestition rund 361 Tsd. Euro**)

136 Tsd.

225 Tsd.

Weiterentwicklung (durchschnittliche **Gesamtinvestition 22 Tsd. Euro**)

17 Tsd. → 79,2 % Förderquote

4,5 Tsd.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Bewertung:

Nach unserer Auffassung sollten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der frühkindlichen Infrastruktur – wenn sie denn vom Bund gefördert werden sollen – möglichst messbare oder zumindest klar erkennbare qualitative Verbesserungen bewirken. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die unter dem Etikett „Weiterentwicklung der frühkindlichen Infrastruktur“ geförderten Maßnahmen tatsächlich zur qualitativen Weiterentwicklung beitragen. Die von uns aufgezeigten Beispielsfälle mögen zwar sinnvolle und aus kommunaler Sicht auch notwendige Maßnahmen gewesen sein. Erkennbar qualitative, pädagogisch-fördernde Verbesserungen, geschweige denn Maßnahmen im Bundesinteresse zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind sie nicht. In jedem Fall schaffen diese Maßnahmen keine zusätzlichen Betreuungsplätze, die der Bund auch im Sinne des KitaFinHG durch das zuständige BMFSFJ fördert. Vielmehr gilt hier wieder (siehe oben Tz. 3.1 a. E.): Ermöglicht werden die zielverfehlenden Investitionen nach dem KInvFG durch die fehlende tatbestandliche Definition des Begriffs „Weiterentwicklung“. Hinzu tritt, dass es sich überproportional um kleinere Investitionen mit hoher Förderquote handelt. D. h. der zu erbringende Eigenanteil der Kommunen bei diesen Maßnahmen ist vergleichsweise gering. All dies deutet darauf hin, dass in diesen Fällen kein Bedarf an bedeutsamen Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur bestand und kleinere Maßnahmen durchgeführt wurden, um das Fördergeld nicht ungenutzt zu lassen.

4 Förderung von Hortplätzen

Unter dem Begriff „frühkindlich“ wird im Allgemeinen das Kindesalter von der Geburt bis zum Übergang in die Grundschule verstanden.¹² Auch das BMF begrenzt die KInvFG-Förderung im Förderbereich 2 a) auf Einrichtungen für Kinder in der Zeit vor der Einschulung. Hortplätze für Schulkinder fallen nicht darunter (siehe auch Tz. 2.1), können vom Bund jedoch anders gefördert werden.¹³

In den Regelungen zum KInvFG hat der Bund nicht näher ausgeführt, wie die Förderfähigkeit von Maßnahmen zu bewerten ist, die sowohl Kita-Plätze als auch Hortplätze betreffen (kombinierte Maßnahmen). Die Länder haben hierzu vereinzelt Konkretisierungen getroffen:

¹² Siehe z. B. Webseite der Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung/282040/fruehkindliche-bildung-eine-einfuehrung/>.

¹³ Seit dem Ganztagsfinanzhilfegesetz vom 2. Oktober 2021, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I 2021, Seite 5248), fördert der Bund auch Hortplätze.

Beispiele:

Brandenburg hat geregelt, dass die Ausgaben für den Anteil der Hortplätze herauszurechnen und als nicht zuwendungsfähig darzustellen sind. Die Aufteilung könne beispielsweise prozentual hinsichtlich der genutzten Raumfläche oder anhand der Anzahl der Kinder erfolgen. In Sachsen werden Einrichtungen je nach überwiegender Nutzung vollständig als förderfähige Kita oder als nicht förderfähigen Kinderhort eingeordnet.

13 der geprüften 139 Maßnahmen betrafen sowohl Kita- als auch Hortplätze (9,4 %). Darunter befanden sich – trotz der oben dargestellten Konkretisierungen in den Länderregelungen – auch Maßnahmen aus Brandenburg und Sachsen. Der Anteil der Hortplätze wurde bei der Ermittlung der förderfähigen Investitionssumme nicht berücksichtigt.

Beispiele:

(1) Eine Stadt in Rheinland-Pfalz errichtete mit KInvFG-Mitteln einen Ersatzneubau für eine Kita, in der auch zwei Hortgruppen untergebracht sind. Diese machen rund 23 % der Plätze in dem Neubau aus. Das Investitionsvolumen der gesamten Maßnahme betrug 5,3 Mio. Euro. Das Land bewilligte KInvFG-Mittel von 4,1 Mio. Euro.

(2) Eine Stadt in Baden-Württemberg ließ in 14 Kitas die Küchen erneuern. Die Maßnahme betraf insgesamt 1 029 Kita-Plätze und 350 Hortplätze (25,4 %). Das Investitionsvolumen betrug 388 000 Euro. Die KInvFG-Förderung belief sich auf 324 000 Euro.

8 der 13 Maßnahmen betrafen ganz oder teilweise energetische Sanierungen. Diese Maßnahmen bzw. Maßnahmenteile wären gegebenenfalls unter dem Förderbereich 1 e) „Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen“ des § 3 KInvFG förderfähig.

Nach § 7 Absatz 2 KInvFG i. V. m. § 6 Absatz 1 BLV I übersenden die Länder dem BMF halbjährlich Übersichten über die abgeschlossenen Maßnahmen, aus denen sich die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel ergeben soll. Diese Übersichten umfassen u. a. Kurzbeschreibungen der jeweiligen Maßnahmen. 11 der 13 Maßnahmen mit Hortplätzen wurden dem BMF bereits als abgeschlossen nach § 7 Absatz 2 KInvFG gemeldet. Aus keiner der Kurzbeschreibungen zu den elf Maßnahmen wurde deutlich, dass es sich um kombinierte Maßnahmen handelte. Deswegen haben wir alle dem BMF vorliegenden Meldungen zur frühkindlichen Infrastruktur daraufhin untersucht, ob der Hortbezug in der Kurzbeschreibung identifizierbar ist:

Insgesamt sind bislang 1 648 solcher Maßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 562,8 Mio. Euro abgeschlossen (Stand: 30. September 2022). Über die Kurzbeschreibung in den Übersichten an das BMF sind 0,5 % (acht Maßnahmen) als Maßnahmen mit Hortbezug identifizierbar. Die vom Bundesrechnungshof geprüften 139 Maßnahmen (Gesamtinvestitionsvolumen 74 Mio. Euro) weisen demgegenüber eine Quote von 9,4 % auf (13 Maßnahmen von 139).

Bewertung:

Das BMF hat auf der Grundlage der ihm vorliegenden Informationen keinen Überblick über Maßnahmen, die (auch) nicht förderfähige Hortplätze betreffen. Maßnahmen, bei denen die Hortplätze mitgefördert wurden, entsprechen nicht den Fördervoraussetzungen des § 3 Nummer 2 a) KInvFG. Soweit sie nicht einem anderem Förderbereich zuordenbar sind, wären die Förderungen für die Hortplätze grundsätzlich in Abzug zu bringen. Die Grundlagen hierfür (rechnerische Aufteilung oder auf Einzelgewerke/selbstständige Maßnahmen bezogen) sind nicht geregelt.

Die erheblich höhere Quote der bei unseren Erhebungen festgestellten Maßnahmen mit Bezug zu Hortplätzen zeigt, dass das BMF nicht ohne Weiteres solche Maßnahmen (z. B. zum Zweck der Prüfung) erkennen kann.

5 Wirkung der Maßnahmen

In den Regelungen zum KInvFG gibt es keine Vorgabe, dass die Länder dem BMF die Wirkung der geförderten Maßnahmen mitteilen müssen (z. B. Anzahl neu geschaffener oder erhaltener Betreuungsplätze).

Die Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ nach dem KitaFinHG sehen im Gegensatz dazu eine solche Berichtspflicht vor: Nach dem KitaFinHG müssen die Länder dem hierfür zuständigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zu bestimmten Stichtagen über die Anzahl der bewilligten und zusätzlich geschaffenen Betreuungsplätze¹⁴ in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sowie über die hierfür jeweils aufgewendeten Bundes- und Landesmittel berichten. Die Länder haben dem BMFSFJ zudem über die Art und Anzahl der Ausstattungsinvestitionen zu berichten. Der Bundesrechnungshof hat die Finanzhilfen des Bundes nach dem KitaFinHG im Jahr 2019 geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass der Bund keinen Überblick hatte, welche Wirkung seine Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ tatsächlich erzielt haben, weil die Länder ihren Berichtspflichten nur unvollständig nachgekommen waren. Der Bund konnte dadurch nicht verlässlich beurteilen, ob die Programme fortgeführt, korrigiert oder eingestellt werden sollten. Das BMFSFJ hat in der Folge gemäß der Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Erfolgskontrolle der Investitionsprogramme durchführen lassen. Im Januar 2023 hat es dem Bundesrechnungshof den Abschlussbericht zur Auswertung vorgelegt. Da die nach dem KInvFG geförderten Betreuungsplätze nicht Gegenstand der Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ sind, sind sie auch nicht in dem Abschlussbericht als solche erwähnt.

¹⁴ Nach dem KitaFinHG sind zusätzliche Betreuungsplätze solche, die entweder neu entstehen oder solche ersetzen, die ohne Erhaltungsmaßnahmen wegfallen.

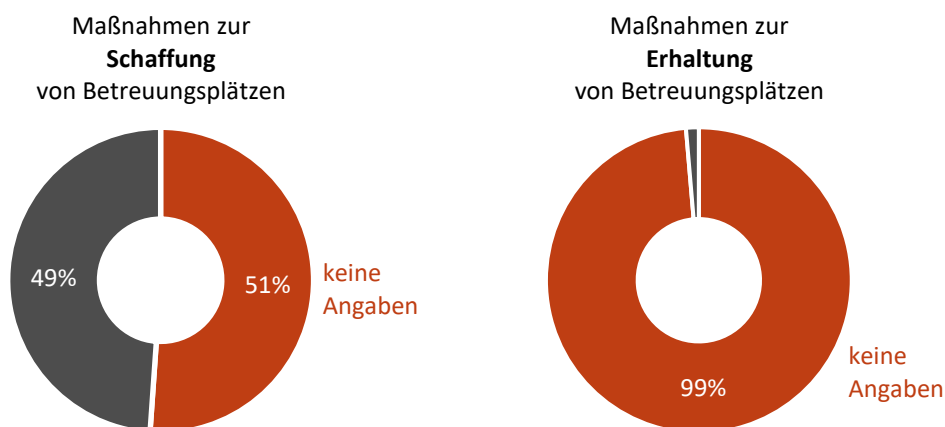
Nach dem KInvFG müssen die Länder diese Daten dem BMF nicht zwingend vorlegen. Weder für Schaffung und Erhaltung noch für die Weiterentwicklung frühkindlicher Infrastruktur hat das BMF Indikatoren für eine Erfolgskontrolle definiert. Die Übersichten der Länder nach § 7 Absatz 2 KInvFG i. V. m. § 6 Absatz 1 BLV I über die abgeschlossenen Maßnahmen müssen jedoch u. a. Kurzbeschreibungen der jeweiligen Maßnahmen enthalten (siehe Tz. 4 a. E.).

Bezogen auf die KInvFG-Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur haben wir die dem BMF vorliegenden Kurzbeschreibungen dahingehend ausgewertet, ob sie Angaben zur Anzahl der geschaffenen bzw. erhaltenen Betreuungsplätze enthalten.

Abbildung 2

Kaum Angaben zur Wirkung der Fördermaßnahmen

Die Maßnahmenbeschreibungen für das BMF enthalten überwiegend keine Angaben zur Anzahl der neu geschaffenen sowie der erhaltenen Betreuungsplätze.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bei 51 % der geprüften Maßnahmen zur Schaffung frühkindlicher Infrastruktur liegen dem BMF keine Angaben dazu vor, wie viele Betreuungsplätze durch die Maßnahmen geschaffen wurden. Bei den Maßnahmen zur Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur fehlten Angaben zur Anzahl der erhaltenen Plätze in 99 % der Fälle.

Beispiele für Kurzbeschreibungen ohne Angaben zur Wirkung:

- (1) Neubau einer Kita mit vier Gruppen (2,9 Mio. Euro KInvFG-Mittel).
- (2) Erwerb einer bereits im Mietverhältnis bestehenden Kindertageseinrichtung zur langfristigen Sicherung der Bereitstellung von Kita-Plätzen unter Beachtung der förderfähigen Ausgaben im Bauwesen aus der DIN 276 (Kostengruppe 100) (563 000 Euro KInvFG-Mittel).
- (3) Generalsanierung der Kindertagesstätte durch Erneuerung und Dämmung des Daches, Erneuerung von Innenwänden, Decken, Fenstern und Türen, Erneuerung der Heizungsanlage und Heizkörper, Neuanlage der Außenflächen (1,1 Mio. Euro KInvFG-Mittel).

Beispiele für Kurzbeschreibungen mit Angaben zur Wirkung:

- (1) Umbau eines ehemaligen Polizeireviers in eine Kita zur Schaffung von 55 neuen Plätzen (642 000 Euro KInvFG-Mittel).
- (2) Ergänzungsbau Kindergarten für eine neue Kindergartengruppe. Bauherr ist [...]. Die Förderung bezieht sich auf den von der Gemeinde zu finanzierenden Anteil für den Kindergarten. Mit dieser Maßnahme wurden 25 Plätze geschaffen (292 000 Euro KInvFG-Mittel).

Auf die geprüften Maßnahmen ohne Angaben zu ihrer Wirkung entfielen insgesamt 29,7 Mio. Euro Bundesmittel.

Bewertung:

Aufgrund der fehlenden Angaben zu den geschaffenen, erhaltenen und weiterentwickelten Plätzen wird dem BMF eine Erfolgskontrolle nicht möglich sein. Es kann somit nicht feststellen, welchen Beitrag die Finanzhilfen nach dem KInvFG insgesamt zum bundespolitischen Ziel des Ausbaus der Kindertagesbetreuung leisten.

6 Kombination mit Förderungen nach KitaFinHG

Wir haben in diesem Bericht bereits auf die Bundesförderung des Kinderbetreuungsausbaus mit Finanzhilfen nach dem KitaFinHG hingewiesen (siehe Tzn. 3.2 und 5). Hiermit fördert der Bund die vorschulische Kinderbetreuung bereits seit dem Jahr 2008. Die bisher fünf Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ nach dem KitaFinHG umfassen Finanzhilfen von insgesamt rund 5,4 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vorgesehen, in dieser Legislaturperiode ein weiteres Investitionsprogramm aufzulegen.¹⁵

Nach § 4 Absatz 1 KInvFG darf eine Maßnahme nicht zugleich mit Fördermitteln des KInvFG und mit anderen Bundesmitteln gefördert werden (Doppelförderungsverbot). Hier sei laut BMF stets eine klare Abgrenzung der Maßnahme zu einer anderen selbstständigen Maßnahme erforderlich. Eine bloße rechnerische Aufteilung sei nicht ausreichend.

Die Länder müssen sowohl für die Finanzhilfen nach dem KInvFG als auch für die Finanzhilfen nach dem KitaFinHG über die Höhe des Investitionsvolumens der einzelnen geförderten Maßnahmen bzw. der hierfür aufgewendeten Bundes- und Landesmittel sowie kommunalen und sonstigen Mittel berichten.¹⁶

¹⁵ Koalitionsvertrag 2021 bis 2025, Seite 95.

¹⁶ Für das KInvFG siehe § 6 Absatz 1 BLV I; für das KitaFinHG siehe §§ 16 Absatz 1, 23 Absatz 1, 30 Absatz 2 KitaFinHG.

Bei zehn Maßnahmen (7,2 % der geprüften Maßnahmen) haben wir festgestellt, dass die jeweiligen Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur sowohl mit Finanzhilfen nach dem KInvFG als auch nach dem KitaFinHG gefördert wurden. Bei einer Maßnahme wurde die Förderung durch die verschiedenen Bundesprogramme auf unterschiedliche Bauabschnitte aufgeteilt (siehe nachfolgend Beispiel 1). Mehrheitlich wurde auf die jeweilige Art der geschaffenen oder erhaltenen Plätze (für Kinder unter drei Jahren (U3) oder für Kinder über drei Jahren (Ü3)) abgestellt (siehe nachfolgend Beispiel 2).

Beispiele:

- (1) Eine Gemeinde sanierte das Bestandsgebäude einer Kita und baute zusätzlich einen Mehrzweckraum an. Die Sanierung des Bestandsgebäudes wurde mit KInvFG-Mitteln von 112 280 Euro gefördert. Für den Anbau des Mehrzweckraums als selbstständiger Abschnitt erhielt die Gemeinde 108 000 Euro aus dem Bundesprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung.
- (2) Eine Gemeinde errichtete einen Neubau für die Kita mit zwölf Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und 52 Betreuungsplätzen für Kinder über drei Jahren. Die Kosten betrugen insgesamt 1,4 Mio. Euro. Die Gemeinde nutzte nicht nur die Förderung nach KInvFG, sondern auch die des KitaFinHG für U3-Plätze. Sie teilte die Kosten und die Förderungen rechnerisch nach den Plätzen für U3- und Ü3-Kinder auf. Die zwölf U3-Plätze wurden mit Mitteln von 216 000 Euro aus dem Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung gefördert, die 52 Ü3-Plätze mit Mitteln von 284 164 Euro aus dem KInvFG. Die Förderquote seitens des Bundes insgesamt betrug damit 36 %. Im Rahmen der Berichtspflicht nach dem KInvFG wurden dem BMF die Gesamtkosten von 1,4 Mio. Euro als Investitionsvolumen mitgeteilt.

In zwei Fällen unterschieden die Kommunen nicht zwischen der Art der Plätze und bezogen die Förderung(en) durch beide Programme auf die Gesamtmaßnahme (siehe Beispiel 3).

Beispiel:

- (3) Mit dem Anbau an eine vorhandene Kinderkrippe schuf eine Gemeinde zusätzliche 15 U3-Plätze und 25 Ü3-Plätze. Die Kosten betrugen insgesamt 874 000 Euro. Die 15 U3-Plätze wurden mit 180 000 Euro aus Mitteln des Landes sowie des Bundesprogramms Kinderbetreuungsfinanzierung gefördert. Aus dem KInvFG erhielt die Gemeinde Fördermittel von rund 260 000 Euro. Dabei teilte die Gemeinde den Anbau nicht in selbstständige Abschnitte auf und ordnete die Kosten nicht der jeweiligen Förderung zu. Die Förderquote seitens des Bundes insgesamt betrug 50 %. Im Rahmen der Berichtspflicht nach dem KInvFG wurden dem BMF die Gesamtkosten von 874 000 Euro als Investitionsvolumen mitgeteilt.

Bewertung:

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen die Probleme, wenn gleiche oder gleichartige Bereiche vom Bund durch verschiedene Programme mit unterschiedlichen Fördervoraussetzungen gefördert werden. Abgrenzungen der Maßnahmen in den jeweiligen

Förderbereichen können schwierig sein, bringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich und sind fehleranfällig. So entspricht die Aufteilung in Beispiel 1 dem Maßstab des BMF. Die Beispiele 2 und 3 verstoßen gegen das Doppelförderungsverbot gemäß Maßstab BMF. In Beispiel 2 wurde rechnerisch und nicht wie vom BMF vorgegeben (Aufteilung in selbstständige Gewerke) aufgeteilt. In Beispiel 3 teilte die Gemeinde die Kosten gar nicht auf. Allerdings ist allen Maßnahmen gemein, dass die Gemeinden in allen Fällen mehr als den erforderlichen Mindesteigenanteil erbrachten. Eine Überförderung liegt einzelfallbezogen somit nicht vor. Jede Maßnahme wäre zudem insgesamt nach KInvFG förderfähig gewesen.

Bei kombinierten Förderungen durch zwei verschiedene Bundesprogramme (z. B. durch KInvFG und KitaFinHG) müssen die Länder und Kommunen ihren Berichtspflichten in jedem Programm nachkommen, u. a. also zweimal das jeweilige Investitionsvolumen angeben. Bei fehlender Aufteilung der Kosten durch die Kommune entsteht die Gefahr, dass dem Bund insgesamt zu hohe Investitionen gemeldet werden: Die Beispiele 2 und 3 mit dem komplett im Rahmen des KInvFG gemeldeten Investitionsvolumen einschließlich der nach dem KitaFinHG geförderten Investitionskosten weisen darauf hin. Dem Bund liegt damit ein falsches (überhöhtes) Investitionsvolumen vor.

7 Zusammenfassende Würdigung

- Die fehlende Konkretisierung der Begriffe Einrichtung und Weiterentwicklung im Förderbereich frühkindliche Infrastruktur führt zu Förderungen fragwürdiger bzw. zweifelhafter Maßnahmen. Die Beispiele in Tz. 3 unterstreichen dies anschaulich. Wir bezweifeln ein ausreichendes Bundesinteresse an dieser Form der „Weiterentwicklung“ von Kita-Plätzen. Die dargestellten Maßnahmen mögen aus kommunaler Sicht sinnvoll gewesen sein. Jedoch sind sie nicht geeignet, dazu beizutragen, sich erheblich auseinanderentwickelte Lebensverhältnisse in den Ländern anzugleichen.

Auch eine Weiterentwicklung der jeweiligen Kita in qualitativer Hinsicht ist fraglich. Die hohen Förder- und geringen Eigenquoten bei diesen Maßnahmen deuten auf mangelnden Bedarf an bedeutsamen Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur hin.

- Die fehlende Konkretisierung betrifft auch Maßnahmen mit Hortplätzen: Das BMF hat zwar – entsprechend dem Begriff „frühkindliche“ im KInvFG – die Förderung von Hortplätzen für Schulkinder ausgeschlossen. Es hat aber offengelassen, wie bei kombinierten Einrichtungen vorzugehen ist. Unsere Beispiele in Tz. 4 zeigen, dass die fehlenden Vorgaben und die daraus resultierende mangelnde Klarheit zu zweckwidrigen Verwendungen führen können. Allerdings könnten diese Maßnahmen zumindest teilweise nach § 3 Nummer 1 e) KInvFG (energetische Sanierung) oder nach dem Ganztagsfinanzhilfegesetz (siehe hierzu Tz. 4, Fn. 13) förderfähig sein.

Wegen der Beschränkung auf Kurzbeschreibungen der jeweiligen Maßnahmen bei der Berichtspflicht der Länder ist es dem Bund nicht möglich, die Maßnahmen mit Hortbezug ohne Weiteres zu identifizieren.

- Die fehlenden Angaben über neu geschaffene und erhaltene Plätze sowie über Maßnahmen zur Weiterentwicklung führen dazu, dass das BMF in Bezug auf Förderungen nach § 3 Nummer 2 a) KInvFG keine aussagekräftige Erfolgskontrolle durchführen können wird. Damit wird es nach Abschluss des Infrastrukturprogramms dem BMF nicht möglich sein, eine Aussage zur hieraus geförderten Anzahl von geschaffenen, erhaltenen oder weiterentwickelten Kindergartenplätzen zu treffen. Trotz der Erfolgskontrolle der Investitionsprogramme des KitaFinHG bliebe damit offen, wie viele derartige Maßnahmen der Bund insgesamt gefördert hat.
- Die unter Tz. 6 aufgeführten Beispiele zeigen, dass Programme mit gleichartiger Zielrichtung (hier § 3 Nummer 2 a) KInvFG und das KitaFinHG) die Gefahr mit sich bringen, Doppelförderungen bzw. – wegen der schwierigen Abgrenzung und unterschiedlichen Berichtspflichten – zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu provozieren.

Durch mehrere ähnliche, parallellaufende Programme und die fehlende Koordinierung läuft der Bund Gefahr, falsche Informationen über die Investitionstätigkeit, neu geschaffene Plätze sowie die Eigenbeteiligung der Länder zu erhalten.

8 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, **für Finanzhilfen des Bundes nach dem KInvFG**

- Regelungen für Förderungen von Maßnahmen mit Hortbezug festzulegen, alle Maßnahmen mit Hortbezug zu identifizieren und in Zweifelsfällen die Förderfähigkeit zu überprüfen,
- die Anzahl der nach § 3 Nummer 2 a) KInvFG geschaffenen und erhaltenen Kindergartenplätze sowie die Anzahl der Maßnahmen mit dem Ziel der Weiterentwicklung für seine Erfolgskontrolle zu ermitteln,
- die Investitionsvolumina bei parallelen Förderungen von Maßnahmen nach § 3 Nummer 2a) KInvFG und den Programmen des BMFSFJ – auch im Hinblick auf die Erfolgskontrolle der beiden Bundesförderungen – zu klären und gegebenenfalls anzupassen.

Für **künftige Finanzhilfen des Bundes** empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMF, darauf hinzuwirken,

- dass Förderbereiche klar definiert und die damit verbundenen Förderziele konkret ausgestaltet werden, möglichst in Form konkreter Tatbestandsmerkmale und Indikatoren für die Zielerreichung,

- dass die Berichtspflichten der Länder so ausgestaltet werden, dass mit ihnen eine aussagekräftige Erfolgskontrolle möglich ist,
- dass Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung künftig harmonisiert werden, indem
 - auf gleichartige, parallellaufende Programme grundsätzlich verzichtet oder
 - hilfsweise die zusätzliche Förderung mit der etablierten Förderung synchronisiert

wird.

9 Stellungnahme des BMF

Zu den Empfehlungen für Finanzhilfen des Bundes nach dem KInvFG:

Hinsichtlich unserer Empfehlung zum **Umgang mit Maßnahmen, die sowohl Kita- als auch Hortplätze betreffen**, weist das BMF darauf hin, dass der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms des KInvFG zum 31. Dezember 2023 endet. Darum sei nicht davon auszugehen, dass noch neue Maßnahmen zu frühkindlicher Infrastruktur geplant würden. Es komme auch bei keiner der geprüften Maßnahmen zu rückforderungsrelevanten Tatbeständen, da sie jedenfalls über einen anderen Förderbereich, z. B. energetische Sanierung oder Städtebau, förderfähig wären. Eine weitere Konkretisierung des Förderbereichs der frühkindlichen Infrastruktur sei weder möglich noch sachgerecht. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern wäre eine solche nur auf Länderebene sinnvoll. Das KInvFG würde dadurch zudem überfrachtet. Das BMF wolle daher keine weiteren Regelungen für die Ausgestaltung der Länderprogramme festlegen. Gleichwohl werde es die Länder über unsere Feststellungen informieren und bitten, künftig Maßnahmen mit Hortbezug in den Kurzbeschreibungen der Verwendungsnachweise darzulegen und zu erläutern, wie die Abgrenzung hinsichtlich der Festlegung der förderfähigen Kosten erfolgt ist.

Auf unsere Empfehlung für eine aussagekräftige **Erfolgskontrolle** erwidert das BMF, dass das KInvFG keine auf die einzelnen Förderbereiche bezogenen Zielsetzungen verfolge. Förderziel des KInvFG sei der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet durch gezielte Unterstützung finanzschwacher Kommunen. Dieses Förderziel sei für das BMF der alleinige Maßstab für die Erfolgskontrolle.

Werden dieselben Einrichtungen sowohl mit KInvFG-Mitteln als auch mit Mitteln nach dem KitaFinHG gefördert (**parallele Förderung**), so sei die **Angabe zum Investitionsvolumen** aus Sicht des BMF unabhängig davon, nach welchem Förderprogramm welcher Anteil der Maßnahme gefördert worden sei.

Zu den Empfehlungen für künftige Finanzhilfen des Bundes:

Das BMF teilt unsere Empfehlungen für künftige Finanzhilfen, benennt aber folgende Einschränkungen: Für breit angelegte Förderprogramme, wie das KInvFG, seien eng abgegrenzte Förderbereiche und zusätzliche Förderziele kontraproduktiv. Zudem setze eine Harmonisierung von Förderprogrammen voraus, dass diese auch tatsächlich gleiche Ziele verfolgen. Dies sei z. B. beim KInvFG und beim KitaFinHG nicht der Fall. Daher müssten weder Fördervoraussetzungen noch Verwendungsnachweisprüfung oder Erfolgskontrolle gleichartig sein. Außerdem würden die Förderbereiche der einzelnen Finanzhilfen vom jeweils zuständigen Ressort unter fachlichen Gesichtspunkten festgelegt. Es gelte das Ressortprinzip.

10 Abschließende Würdigung

Zu den Empfehlungen für Finanzhilfen des Bundes nach dem KInvFG:

Unsere Empfehlung zu den **Maßnahmen mit Hortbezug** zielt in erster Linie auf den Umgang mit bereits abgeschlossenen Maßnahmen ab, und nicht auf künftige Maßnahmen. Es ist offensichtlich, dass es angesichts des bald endenden Förderzeitraums kaum neue Maßnahmen zur frühkindlichen Infrastruktur geben wird. Die Argumentation des BMF geht daher größtenteils an unserer Empfehlung vorbei. Unsere Empfehlung zielt vielmehr auf die klare und konsistente Behandlung von Maßnahmen mit Hortbezug ab. Regelungen für die Ausgestaltung der Länderprogramme haben wir nicht empfohlen. Vielmehr soll das BMF bei den bereits durchgeführten Maßnahmen einheitlich sicherstellen, dass und wie nicht förderfähige Hortplätze bei den förderfähigen Kosten in Abzug gebracht werden müssen. KInvFG-Mittel, die in die Förderung von Hortplätzen geflossen sind, sind grundsätzlich zurückzufordern, soweit sie nicht unter einen anderen Förderbereich fallen. Die pauschale Behauptung des BMF, die betroffenen Hortplätze wären jedenfalls über einen anderen Förderbereich förderfähig, ist nicht belegt. Bereits die beiden unter Tz. 4 aufgeführten Beispielsfälle (Neubau und Anschaffung von Küchen) lassen eine Förderfähigkeit unter einem anderen Förderbereich nicht ohne Weiteres erkennen. Die beabsichtigte Bitte des BMF an die Länder, künftig weitere Angaben in die Kurzbeschreibungen aufzunehmen, dürfte in der Tat aufgrund des baldigen Auslaufens des Förderprogramms kaum Wirkung erzeugen. Dagegen blieben bereits abgeschlossene Maßnahmen, auf die unsere Empfehlung gerichtet ist, außer Acht. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, auch bei den bereits abgeschlossenen Maßnahmen diejenigen mit Hortbezug zu identifizieren und deren Förderfähigkeit zu überprüfen.

Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Allerdings ist dieses Ziel verfassungsgemäß nicht bedingungslos formuliert. Mit Finanzhilfen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz darf der Bund nur in den Bereichen eingreifen, in denen er ein durch seine Gesetzgebungsbefugnis legitimes Interesse hat. Folgerichtig sind im KInvFG die einzelnen Förderbereiche definiert. Entsprechend muss der Bund auch kontrollieren, inwieweit das jeweilige im Bundesinteresse

liegende Förderbereichsziel verwirklicht wurde. Im Förderbereich Einrichtungen der früh-kindlichen Infrastruktur bestehen die strukturellen Verbesserungen in dem Ausbau, dem Erhalt und der Weiterentwicklung von Kinderbetreuungsplätzen. Indem das BMF die Anzahl der neuen und der erhaltenen Betreuungsplätze sowie die Anzahl der Maßnahmen zur Weiterentwicklung nicht systematisch erhebt, entgehen ihm wesentliche Informationen. Die Basis für eine spätere substanzielle Erfolgskontrolle fehlt. Dies ist umso bedauerlicher, als diese Informationen unkompliziert im Rahmen der Übersichten über die abgeschlossenen Maßnahmen nach § 7 Absatz 2 KInvFG mitgeteilt werden könnten (s. Beispiele für Kurzbeschreibungen mit Angaben zur Wirkung unter Tz. 5). Wir halten unsere Empfehlung für eine aussagekräftige Erfolgskontrolle des KInvFG daher aufrecht.

Bei **paralleler Förderung durch unterschiedliche Programme** (hier Förderung durch KInvFG und KitaFinHG) besteht für jedes Programm jeweils eine Berichtspflicht. Wenn der Maßnahmenträger die Maßnahme hier nicht entsprechend der unterschiedlichen Fördertöpfe klar aufteilt, sondern für beide Förderprogramme jeweils das gesamte **Investitionsvolumen der Maßnahme** angibt, so erhält der Bund unzutreffende (nämlich überhöhte) Informationen zur Investitionstätigkeit. Dies mag in Bezug auf die grundsätzliche Förderfähigkeit unerheblich sein, soweit der erforderliche kommunale Eigenanteil für den jeweiligen Maßnahmenanteil je Programm erbracht wurde. Solche unzutreffenden Informationen verfälschen jedoch die statistischen Auswertungen und Erfolgskontrollen der einzelnen Förderprogramme, indem darin ein höheres Investitionsvolumen angegeben wird als tatsächlich vorliegt. Unter anderem ist das förderfähige Investitionsvolumen jeder Maßnahme und somit die Berechnung der Eigenanteilsquote (prozentuale Beteiligung des Landes/der Kommune an der förderfähigen Maßnahme) davon abhängig. Das BMF sollte daher die Investitionsvolumina sowie die förderfähigen Kosten bei parallelen Förderungen durch KInvFG und KitaFinHG klären und ggf. die jeweilige Eigenbeteiligungsquote anpassen.

Zu den Empfehlungen für künftige Finanzhilfen des Bundes:

Wir begrüßen, dass das BMF unseren Empfehlungen in Bezug auf künftige Finanzhilfen grundsätzlich folgen will. Die dabei vorgebrachten Einschränkungen teilen wir jedoch nicht. So rechtfertigt die Absicht einer breit angelegten Förderung nicht das Fehlen fachlicher Fördervoraussetzungen. Verfolgt eine Finanzhilfe – wie das KInvFG – den nachhaltigen Abbau struktureller Defizite, so sind geeignete Fördervoraussetzungen sogar erforderlich, um eine größtmögliche Wirkung zu erzielen. Auch für Finanzhilfen mit einer breiten Förderung über mehrere Förderbereiche gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Wir haben bereits mehrfach festgestellt, dass fehlende Anforderungen häufig dazu führen, dass die Fördermittel für Maßnahmen eingesetzt werden, die in Bezug auf das ebenfalls im Bundesinteresse liegende Förderbereichsziel wenig wirksam und insofern nicht wirtschaftlich sind.¹⁷ Uneinheitliche oder fehlende Fördervoraussetzungen erzeugen Unsicherheiten bei den

¹⁷ Siehe Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über Feststellungen zu verschiedenen Förderbereichen des KInvFG: Energetische Sanierung (Bericht vom 1. März 2021), Lärmbekämpfung (Bericht vom 17. Januar 2022), Luftreinhaltung (Bericht vom 4. Februar 2022) und Städtebau (Bericht vom 17. Juni 2022).

Fördermittelempfängern hinsichtlich der zweckentsprechenden Mittelverwendung sowie mögliche Ungleichbehandlungen durch die Bewilligungsstellen. Eine konkrete Ausgestaltung der Förderbereiche unterstützt eine wirksame und wirtschaftliche Mittelverwendung sowie einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens.

Unsere Prüfungserkenntnisse auch zu den anderen Förderbereichen des KInvFG haben gezeigt, dass die Förderung gleichartiger Maßnahmen durch verschiedene Bundesprogramme die Gefahr einer unzulässigen Doppelförderung sowie des zusätzlichen Verwaltungsaufwands birgt. Außerdem kann dadurch die Förderpraxis von bereits länger laufenden, etablierten Bundesförderungen (z. B. die originäre Städtebauförderung) unterlaufen werden. Soweit das BMF anführt, dass beispielsweise das KInvFG und das KitaFinHG jeweils andere Förderziele verfolgen, ist dies mit Blick auf die Maßnahmenebene nicht nachvollziehbar. Es liegt auf der Hand, dass der Förderbereich frühkindliche Infrastruktur des KInvFG und das KitaFinHG mit der Schaffung und dem Erhalt von Kinderbetreuungsplätzen gleichartige Maßnahmen fördern. Der jeweilige Förderzweck sollte eindeutig beschrieben sein und keine inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Bundesprogrammen aufweisen. Darauf haben Kommunen selbst bereits hingewiesen und Überschneidungen als eine Ursache für eine verzögerte Umsetzung identifiziert. Wir halten daher unsere Empfehlung aufrecht, gleichartige Förderprogramme zu vermeiden oder zumindest zu synchronisieren.

Dr. Mähring

Inkmann