



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 zur Berücksichtigung der Deutschen
Nachhaltigkeitsstrategie

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 - 0001115

12. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Finanzhilfen nach dem KInvFG	6
2	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	6
3	Prüfung des Bundesrechnungshofes	9
4	Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie	10
4.1	Anforderungen im KInvFG	10
4.2	Feststellungen bei den Kommunen	10
4.3	Bewertung	11
5	Längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen	12
5.1	Längerfristige Nutzbarkeit im KInvFG	12
5.2	Vergleichbare Regelung im Investitionsgesetz Kohleregionen	13
5.3	Feststellungen bei den Kommunen	13
5.4	Bewertung	15
6	Empfehlungen	16
7	Stellungnahme des BMF	16
7.1	Finanzhilfen nach dem KInvFG	16
7.2	Künftige Finanzhilfen	17
8	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	17
8.1	Finanzhilfen nach dem KInvFG	17
8.2	Künftige Finanzhilfen	18

Abkürzungsverzeichnis

B

BLV *Bund-Länder-Vereinbarungen*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

I

InvKG *Investitionsgesetz Kohleregion*

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen*

M

Mio. Euro *Millionen Euro*

Mrd. Euro *Milliarden Euro*

S

S. *Seite*

SDG *Sustainable Development Goal(s)*

T

Tz. *Teilziffer*

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.

Dieser Bericht fasst spezifische Prüfungserkenntnisse im Hinblick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zusammen. Der Bundesrechnungshof hat hierfür in 177 Kommunen 740 Fördermaßnahmen nach dem KInvFG untersucht und ausgewertet. Auf diese Maßnahmen entfielen Finanzhilfen des Bundes von insgesamt 204,5 Mio. Euro.

- 0.1 Bereits im Jahr 2002 verabschiedete die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie „*Perspektiven für Deutschland*“, entwickelte sie kontinuierlich weiter und übernahm im Jahr 2016 die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist als Leitprinzip bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu berücksichtigen. (Tz. 2)
- 0.2 Die Bundesregierung räumt den Kommunen eine hohe Bedeutung für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele ein. Gleichwohl enthalten die Bestimmungen zum KInvFG keine konkreten Anforderungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie bei der Verwendung der Finanzhilfen.
Zwar hatten **75 %** der geprüften Maßnahmen einen Bezug zu Nachhaltigkeitszielen. Für die Kommunen spielte die Nachhaltigkeitsstrategie dagegen nur bei **5 %** der geprüften Fördermaßnahmen eine Rolle. Eine angemessene Verzahnung der Strategie der Bundesregierung mit den Förderprogrammen fehlt. (Tz. 4)
- 0.3 Obwohl die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen für das Infrastrukturprogramm des KInvFG eine rückforderungsrelevante Fördervoraussetzung ist, hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nicht näher bestimmt, wie dieses Kriterium zu erfüllen ist.
So fehlte bei **50 %** der Maßnahmen jegliche Dokumentation zu einer längerfristigen Nutzbarkeit. Bei **43 %** war die längerfristige Nutzung der Investitionen lediglich mit einer Beschreibung von **Annahmen** dokumentiert, die nicht von Tatsachen ausgingen. (Tz. 5)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei künftigen Finanzhilfen die Nachhaltigkeitsstrategie und die Nachhaltigkeitsziele besser mit den Bundesförderprogrammen zu verzahnen. Hierzu sollte das BMF die Eckpunkte zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele sowie zur Definition der längerfristigen Nutzbarkeit in die „*Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen*“ aufnehmen. (Tz. 6)
- 0.5 Das BMF weist darauf hin, dass die Förderziele von Finanzhilfen per se mit der Nachhaltigkeitsstrategie korrespondierten und einzelnen Nachhaltigkeitszielen Rechnung trügen. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung sei Aufgabe der Länder. Das BMF sieht keinen Bedarf für die Aufnahme von Eckpunkten in die Leitlinie. Für die

Finanzhilfen nach dem KInvFG will es die Länder jedoch hinsichtlich der längerfristigen Nutzbarkeit der Investitionen sensibilisieren und überprüfen, wie diese sichergestellt wird. (Tz. 7)

- 0.6 Die Bundesregierung will mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Weichen für ein nachhaltiges Deutschland stellen und die Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen erreichen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend geboten, Finanzhilfen des Bundes konkret und überprüfbar mit der Nachhaltigkeitsstrategie zu verzahnen. Er hält seine Empfehlung aufrecht, die Eckpunkte hierfür in die Leitlinie aufzunehmen. (Tz. 8)

1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Der Bund unterstützt die Länder nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (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. Das Schulsanierungsprogramm startete Mitte 2017 und läuft bis Ende 2025.

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Einzelheiten dazu sind in den zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen (BLV) geregelt.¹

Der Bund verfügt über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte, um die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu gewährleisten.² Zur praktischen Anwendung dieser Steuerungs- und Kontrollrechte hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Leitlinie für alle Bundesressorts herausgegeben („*Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen*“).³

Das BMF administriert die Finanzhilfen nach dem KInvFG.

2 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Eine Entwicklung gilt als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden. Unter Nachhaltigkeit ist damit eine Form des ökologischen, ökonomischen und sozialen Handelns zu verstehen, die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen vergleichbare Lebensbedingungen sichert.⁴

¹ BLV für das Infrastrukturprogramm vom 20. August 2015 (BLV I); BLV für das Schulsanierungsprogramm vom 20. Oktober 2017 (BLV II).

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

³ Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen, Schreiben des BMF vom 1. Juli 2019, Gz. V A 1 - FV 1020/17/10003 :001; aktualisierte Fassung: vgl. Schreiben des BMF vom 14. April 2021, Gz. V A 1 - FV 1020/17/10003 :001.

⁴ Lexikon der Nachhaltigkeit (https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/definitionen_1382.htm).

Kernelement der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Nachhaltigkeitsstrategie) ist, dass das Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung bei allen Entscheidungen als Ziel und Maßstab des Regierungshandelns in sämtlichen Politikbereichen angewendet werden soll (Leitprinzip).⁵ Dieses ist **auch bei allen finanzwirksamen Maßnahmen** zu berücksichtigen, die die Ressorts in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen umsetzen.⁶

Im Jahr 2002 verabschiedete die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie „*Perspektiven für Deutschland*“ und entwickelte sie unter Beteiligung der Länder und Kommunen kontinuierlich weiter.⁷ 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen die **Agenda 2030**⁸ mit insgesamt **17 Zielen** für eine nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele - sog. SDG)⁹. 2016 übernahm die Bundesregierung die 17 Nachhaltigkeitsziele in ihre Nachhaltigkeitsstrategie, ergänzte sie mit Indikatorenbereichen und Indikatoren und aktualisierte sie in den Jahren 2018 und 2021.¹⁰

Die folgende Tabelle zeigt die von uns geprüften Förderbereiche des KInvFG.¹¹ Sie lassen sich theoretisch jeweils einem oder mehreren übergeordneten Nachhaltigkeitszielen zuordnen:

⁵ „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“, S. 49.

⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 366 – 367, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, S. 46, 49 ff. Die Nachhaltigkeitsstrategie legt in den „*Prinzipien nachhaltiger Entwicklung*“ fest: „*Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden.*“

⁷ Zuvor war das „Leitbild der Nachhaltigkeit“ erstmals im Jahr 1998 in einem Koalitionsvertrag niedergelegt.

⁸ „*Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*“, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015.

⁹ Sustainable Development Goal(s) – SDG:

1. Keine Armut; 2. Kein Hunger; 3. Gesundheit und Wohlergehen; 4. Hochwertige Bildung; 5. Geschlechtergleichheit; 6. Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen; 7. Bezahlbare und saubere Energie; 8. Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum; 9. Industrie, Innovation und Infrastruktur; 10. Weniger Ungleichheiten; 11. Nachhaltige Städte und Gemeinden; 12. Nachhaltiger Konsum und Produktion; 13. Maßnahmen zum Klimaschutz; 14. Leben unter Wasser; 15. Leben an Land; 16. Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen; 17. Partnerschaften zur Erreichung der Ziele.

¹⁰ „*Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016*“; „*Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018*“, Bundestagsdrucksache 19/5700 vom 8. November 2018; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021.

¹¹ Wir haben nicht in den Förderbereichen „Krankenhäuser“ (§ 3 Nummer 1a KInvFG), „Energetische Sanierung kommunaler und gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung“ (§ 3 Nummer 2c KInvFG) und „Modernisierung von überbetrieblichen Bildungsstätten“ (§ 3 Nummer 2d KInvFG) erhoben. Diese Förderbereiche sind daher nicht in der Tabelle berücksichtigt.

Tabelle 1

Zuordnung von Förderbereichen des KInvFG zu Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie

Förderbereich nach § 3 und § 10 KInvFG	Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie
Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen (Nummer 1b)	Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
Städtebau, Barriereabbau, Brachflächenrevitalisierung (Nummer 1c)	Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
Luftreinhaltung (Nummer 1f)	Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
Einrichtungen frühkindlicher Infrastruktur (Nummer 2a) Verbesserung der Schulinfrastruktur (Kapitel 2)	Ziel 4: Hochwertige Bildung
Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen (Nummer 1e) Energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur (Nummer 2b)	Ziel 7: Bezahlbare und saubere Energie Ziel 12: Nachhaltige/r Konsum und Produktion Ziel 13: Maßnahmen zum Klimaschutz
Informationstechnologie - 50 Mbit-Ausbau (Nummer 1d)	Ziel 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur

Quelle: KInvFG; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, S. 53f. und Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 175ff.

Bund, Länder und Kommunen sind verantwortlich, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.¹² In einer gemeinsamen Erklärung von Bund und Ländern heißt es:

„Bund und Länder tragen gemeinsam Verantwortung für einen ambitionierten deutschen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030. Dieser Verantwortung stellen wir uns.“¹³

Dabei sieht die Bundesregierung die Kommunen in einer **herausragenden Rolle**:

„Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände [...], dass die Kommunen wesentliche Akteure und treibende Kraft zur Erreichung der Agenda 2030 sind.“¹⁴

¹² Vgl. dazu u. a. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 – Kurzfassung -, S. 29.

¹³ Beschluss der Bundeskanzlerin sowie der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. Juni 2019, I. letzter Spiegelstrich.

¹⁴ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, S. 46.

Im Jahr 2022 führt das BMF gemeinsam mit zwei weiteren Bundesministerien ein sogenanntes „Spending Review“ zum Thema „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“ durch. Das Review soll Ende 2022 abgeschlossen sein.¹⁵

3 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Wir prüfen die Finanzhilfen nach dem KInvFG seit dem Jahr 2017 begleitend über den gesamten Förderzeitraum. Dabei verfolgen wir einen kommunalen Flächenansatz und erheben in aufeinanderfolgenden Erhebungsphasen bei Kommunen, die Fördermaßnahmen nach dem KInvFG durchführen. Unsere Prüfungsergebnisse teilen wir dem BMF regelmäßig mit.

Bei unseren Erhebungen mit wechselnden Prüfungsschwerpunkten haben wir auch untersucht, inwieweit die geförderten Maßnahmen die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigen. Wir haben **740 Maßnahmen** aus sieben Förderbereichen aus **177 Kommunen** in diese Untersuchung einbezogen. Die Maßnahmen umfassten ein Investitionsvolumen von insgesamt 264,7 Mio. Euro. Davon entfielen **204,5 Mio. Euro** auf Finanzhilfen des Bundes. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die einbezogenen Maßnahmen.

Tabelle 2

In die Untersuchung einbezogene Maßnahmen

Förderbereiche nach § 3 KInvFG und nach § 10 KInvFG	Anzahl	Investitions- volumen in Mio. Euro	Finanzhilfen des Bundes in Mio. Euro
Lärmbekämpfung (Nr. 1b)	87	25,9	21,9
Städtebau, Barriereabbau, Brachflächenrevitalisierung (Nr. 1c)	174	89,9	64,1
Informationstechnologie - 50 Mbit-Ausbau (Nr. 1d)	1	0,05	0,04
Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen (Nr. 1e)	150	31,4	27,9
Luftreinhaltung (Nr. 1f)	34	7,3	6,8
Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur (Nr. 2a)	116	55,8	35,9
Energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur (Nr. 2b)	177	50,6	44,5
Verbesserung der Schulinfrastruktur (Kapitel 2)	1	3,7	3,3
Summe ^a	740	264,7	204,5

Erläuterung: ^a Summen sind aus den Ursprungswerten ermittelt. Rundungsdifferenzen sind möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

¹⁵ Seit 2015 ergänzt die Bundesregierung das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts um jährliche Haushaltsanalysen zu ausgewählten Politikfeldern. Mit diesen sogenannten „Spending Reviews“ soll das Haushaltsaufstellungsverfahren stärker inhaltlich ausgerichtet und die Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden.

Dieser Bericht fasst die spezifischen Prüfungserkenntnisse im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsstrategie zusammen.

4 Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie

4.1 Anforderungen im KInvFG

Das BMF hat in seinen Bestimmungen zum KInvFG keine konkreten Anforderungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie oder von Nachhaltigkeitszielen bei der Verwendung der Bundesmittel vorgegeben. Die Nachhaltigkeitsausrichtung der Bundesregierung hat keinen Eingang in die Verwaltungsvereinbarung gefunden. Auch hat das BMF Länder und Kommunen nicht auf die Wichtigkeit der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten hingewiesen.

4.2 Feststellungen bei den Kommunen

Wir erhoben zunächst, ob und inwieweit die Kommunen die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung bei ihren Investitionsmaßnahmen berücksichtigten.

Eine Auswertung der Antworten ergab, dass für die Kommunen bei der Verwendung der Mittel die Nachhaltigkeitsstrategie nur bei knapp **5 %** der Maßnahmen (34 von 740) tatsächlich eine Rolle spielte. Dies betraf Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 17,1 Mio. Euro.

Im nächsten Schritt haben wir geprüft, ob die Maßnahmen objektiv betrachtet einen Bezug zu den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung aufwiesen.

Wir haben bei über **75 %** der Fördermaßnahmen (559 von 740) einen Bezug zu Nachhaltigkeitszielen festgestellt.

Maßnahmen **mit** Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie fanden sich in allen Förderbereichen, vor allem in den Förderbereichen „Einrichtungen frühkindliche Infrastruktur (§ 3 Nummer 2a KInvFG)“, „Energetische Sanierung Schulinfrastruktur (§ 3 Nummer 2b KInvFG)“ und „Energetische Sanierung sonst. Infrastrukturinvestitionen (§ 3 Nummer 1e KInvFG)“.

Beispiel:

Förderbereich „Einrichtungen frühkindliche Infrastruktur (§ 3 Nummer 2a KInvFG)“: Eine Stadt finanzierte aus dem KInvFG insgesamt sieben Neu-/Ersatzbauten von Kindertagesstätten. Allein eine der Kindertagesstätten bietet Platz für sechs Gruppen mit insgesamt rund 100 Kindern. Diese Maßnahme weist einen Bezug zu Ziel 4 (Hochwertige Bildung, Ganztagsbetreuung) auf. Die Stadt hat diesen Bezug nicht hergestellt.

Quelle: Bundesrechnungshof.

In den Förderbereichen „Städtebau, Barriereabbau, Brachflächenrevitalisierung (§ 3 Nummer 1c KInvFG)“ und „Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen (§ 3 Nummer 1b KInvFG)“ konnten wir häufig **keinen Bezug** zu den Indikatorenbereichen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie feststellen.

Beispiel:

Förderbereich „Städtebau, Barriereabbau, Brachflächenrevitalisierung (§ 3 Nummer 1c KInvFG)“: Gegenstand der Förderung war die Befestigung einer Straße mit einer neuen Pflasterdeckschicht. Der 1998 verbaute Fahrbahnbelag war den gestiegenen Belastungen nicht mehr gewachsen. Die notwendige Druckfestigkeit und Tausalz-Frost-Beständigkeit waren nicht mehr gegeben. Ein Bezug zu den Indikatorenbereichen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie konnte nicht hergestellt werden.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Obwohl auch diese Förderbereiche **theoretisch** Nachhaltigkeitszielen zugeordnet werden können (z. B. Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden), zeigen unsere Feststellungen, dass dieser Bezug **in der Praxis** bei der Umsetzung des KInvFG häufig nicht gegeben ist.

4.3 Bewertung

Es ist positiv, dass 75 % der geprüften Maßnahmen Nachhaltigkeitsziele miterfüllen. Dies ist begründet durch die vom KInvFG vorgegebenen Förderbereiche.

Dieser grundsätzlich positive Aspekt wird jedoch dadurch erheblich beeinträchtigt, dass die Nachhaltigkeitsziele

1. überwiegend nur unbeabsichtigt mitverfolgt wurden und
2. bei 25 % der Maßnahmen keine Rolle spielten.

Das führt „unterm Strich“ dazu, dass die Nachhaltigkeitsausrichtung als eine wesentliche Kernstrategie der Bundesregierung bei den Förderungen nach dem KInvFG eher der Zufälligkeit unterworfen wird. Offen bleibt, in welchem Umfang einzelne Fördermaßnahmen nachhaltig sind, auch wenn sie „per se“ aufgrund des Förderbereichs Nachhaltigkeitsaspekte tangieren. Erst recht bleibt offen, ob und inwieweit alternative Maßnahmen bei einer

integrierten Bewertung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen vorzugswürdig gewesen wären.

Unsere Feststellungen zeigen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei der Maßnahmenauswahl und -durchführung in der Regel keine Rolle spielten. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die handelnden Kommunen nur bei 5 % der geprüften Fälle der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Bedeutung zukommen ließen: Es fehlt nach unserer Auffassung an der notwendigen Verzahnung der Strategie der Bundesregierung und dem KInvFG. Dies wiegt schwer angesichts des Postulats der „herausragenden Bedeutung der Kommunen“ für dieses Thema.

Die fehlende Verzahnung ist darin begründet, dass die Nachhaltigkeitsausrichtung der Bundesregierung keinen Eingang in die Regelungen zum KInvFG gefunden hat. Das BMF hätte seine Förderkriterien schärfen sollen, um die Weichen entsprechend zu stellen.

Es reicht nämlich nicht aus, wenn die Bundesregierung lediglich erwartet, dass die Kommunen einen herausragenden Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leisten. Ohne entsprechende flankierende Maßnahmen der Ressorts, die diese Erwartung bekräftigen bzw. ihre Erfüllung sicherstellen, läuft sie ins Leere.

5 Längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen

5.1 Längerfristige Nutzbarkeit im KInvFG

§ 4 Absatz 3 KInvFG enthält eine Bestimmung zur längerfristigen Nutzbarkeit der Investitionen:

„Die geförderten Investitionen sollen unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen auch längerfristig nutzbar sein.“

Dies haben Länder und Kommunen in ihren Verwendungsnachweisen für jede einzelne Maßnahme regelmäßig bestätigt.¹⁶ Hierüber lässt sich zumindest ein Bezug zur Nachhaltigkeit herstellen.

In seinen FAQ konkretisiert das BMF die längerfristige Nutzbarkeit dahingehend, dass „keine Investitionen bei geringer ‚Lebensdauer‘“ getätigt werden sollen. Die konkrete Ausgestaltung obliege den Ländern.¹⁷ Im Übrigen lässt das BMF offen, was genau unter einer

¹⁶ Vgl. § 6 Bund-Länder-Vereinbarung für das Infrastrukturprogramm vom 20. August 2015 (BLV I); § 8 Bund-Länder-Vereinbarung für das Schulsanierungsprogramm vom 20. Oktober 2017 (BLV II).

¹⁷ Tabellarische Übersichten mit Fragen, zu denen das BMF Stellung genommen hat (FAQ BMF), Stand: 18. Juni 2021, Nummer 24, S. 46.

„nachhaltigen“ oder „längerfristigen“ Nutzung zu verstehen ist. Ebenso bleibt offen, was mit „unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen“ konkret gemeint ist.

Gemäß § 8 Abs. 1 KInvFG stellt das Kriterium der längerfristigen Nutzbarkeit aus § 4 Absatz 3 KInvFG im Infrastrukturprogramm eine **rückforderungsrelevante Fördervoraussetzung** dar. Bei einem Verstoß gegen diese Voraussetzung ist damit die Rückforderung der Finanzhilfe vorgesehen.

Dagegen ist die längerfristige Nutzbarkeit im Schulsanierungsprogramm keine solche rückforderungsrelevante Fördervoraussetzung. Der die Rückforderung regelnde § 15 Absatz 1 KInvFG verweist nur auf § 4 Absatz 1 und 2 KInvFG; § 4 Absatz 3 KInvFG ist hier nicht genannt.

5.2 Vergleichbare Regelung im Investitionsgesetz Kohleregionen

Das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) vom 8. August 2020 regelt u. a. die „Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren nach Artikel 104b des Grundgesetzes“.

In § 4 Absatz 3 InvKG findet sich folgende – mit § 4 Absatz 3 KInvFG vergleichbare – Regelung:

*„Die geförderten Investitionen sollen auch unter Berücksichtigung künftiger demografischer Entwicklungen nutzbar sein und im Einklang mit den **Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** stehen.“¹⁸*

Wird diese Vorgabe nicht erfüllt, kann der Bund gemäß § 9 InvKG die Finanzhilfen von den Ländern zurückfordern, obgleich das InvKG sowie die zugehörigen Verwaltungsvereinbarungen die zu erfüllenden Anforderungen ebenfalls nicht weiter konkretisieren.

5.3 Feststellungen bei den Kommunen

Wir haben geprüft, ob und wie die Kommunen eine längerfristige Nutzbarkeit ihrer Investitionen untersucht und dokumentiert hatten.

¹⁸ Hervorhebungen Bundesrechnungshof.

Dafür haben wir drei Kategorien gebildet:

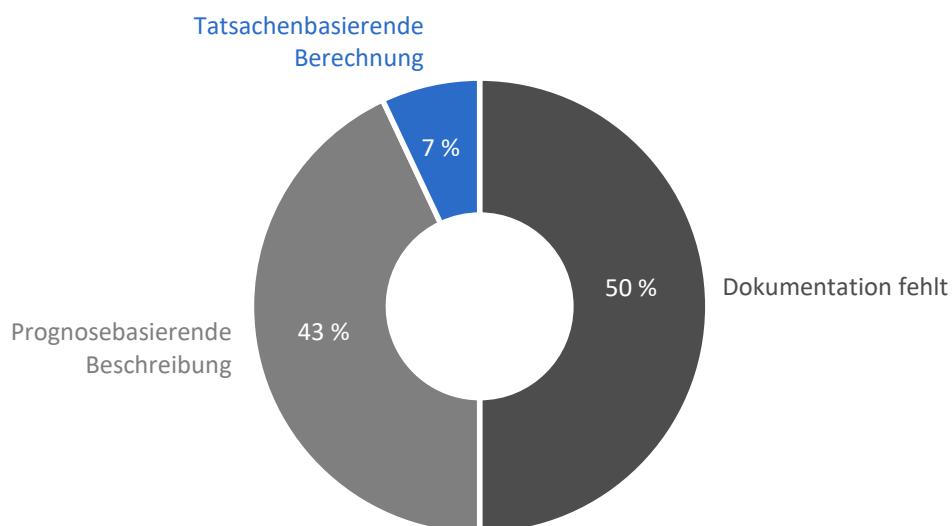
- „**Tatsachenbasierende Berechnung**“: Es handelt es sich bei der Dokumentation um eine quantitative **Berechnung**, die von bisherigen **Tatsachen** ausgeht und Ableitungen für die Zukunft trifft. Diese Kategorie stellt die tragfähigste Grundlage zur Beurteilung der längerfristigen Nutzbarkeit dar.
- „**Prognosebasierende Beschreibung**“: Es handelt **sich** bei der Dokumentation um eine (qualitative oder quantitative) **Beschreibung**, die aus **Annahmen** von erwarteten Effekten für die Zukunft besteht und dabei **nicht** von bisherigen Beobachtungen und Tatsachen ausgeht. Diese Kategorie stellt eine weniger belastbare Grundlage zur Beurteilung der längerfristigen Nutzbarkeit dar.
- Die längerfristige Nutzbarkeit wurde **gar nicht dokumentiert**.

Unsere Ergebnisse sind in folgender Grafik zusammengefasst:

Abbildung 1

Längerfristige Nutzbarkeit

Eine tatsachenbasierende Berechnung erfolgte nur in wenigen Fällen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

In nur **7 %** der geprüften Maßnahmen (53 von 740) fand sich zur längerfristigen Nutzbarkeit eine quantitative Berechnung, die von bisherigen **Tatsachen** ausgeht und Ableitungen für die Zukunft trifft. Dies war nur bei Finanzhilfen mit einem Gesamtvolumen von **20 Mio. Euro** der Fall.

Dagegen fehlte bei **50 %** der Maßnahmen (368 von 740) bzw. Finanzhilfen von **86 Mio. Euro** eine Dokumentation völlig. In **43 %** der Maßnahmen (319 von 740) bzw. Finanzhilfen von **98 Mio. Euro** war die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen lediglich mit einer Beschreibung von Annahmen erwarteter Effekte für die Zukunft dokumentiert, die nicht von bisherigen Beobachtungen und Tatsachen ausgingen.

5.4 Bewertung

Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie aus dem Leitprinzip Nachhaltigkeit lässt sich ableiten, dass eine längerfristige Nutzbarkeit von Investitionen sicherzustellen ist. Im Infrastrukturprogramm des KInvFG ist, wie auch beim InvKG, das Nichtvorliegen der längerfristigen Nutzbarkeit zwar als Rückforderungstatbestand normiert. Allerdings ist dieser Tatbestand weder im KInvFG selbst noch in der Verwaltungsvereinbarung näher bestimmt. Er ist damit weder praxistauglich noch ausreichend überprüfbar ausgestaltet. Wir gehen davon aus, dass er kaum durchsetzbar sein und regelmäßig ins Leere laufen wird. Die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen kann damit nicht sichergestellt werden.

Eine Rückforderung von Finanzhilfen setzt zwingend voraus, dass das entsprechende Kriterium klar und hinreichend bestimmt ist. Hier fehlt es jedoch schon an einem geeigneten Maßstab, um beurteilen zu können, ob ein Verstoß gegen die vorgeschriebene längerfristige Nutzbarkeit der Investition vorliegt. Obwohl bei der Hälfte der geprüften Maßnahmen eine Dokumentation, und damit ein Nachweis der längerfristigen Nutzbarkeit gänzlich fehlt, wird die Einhaltung dieser Fördervoraussetzung bei jeder einzelnen Maßnahme von Ländern und Kommunen ausdrücklich bestätigt.

Das BMF sollte dafür sorgen, dass die Kommunen wenigstens Überlegungen zur längerfristigen Nutzung der geplanten Investitionen anstellen und dokumentieren. Dabei wäre auch die Qualität der Dokumentation entscheidend für eine spätere Beurteilung der Frage, ob Finanzhilfen wegen eines Verstoßes gegen die Fördervoraussetzung der längerfristigen Nutzbarkeit zurückzufordern sind. Daher sollte aus unserer Sicht eine tatsachenbasierende quantitative Berechnung - soweit möglich - die Norm sein. Vorliegend ist sie jedoch bei einer Quote von 7 % der geprüften Maßnahmen die Ausnahme.

Darüber hinaus ist der Rückforderungstatbestand im KInvFG **nur für das Infrastrukturprogramm** normiert. Warum die längerfristige Nutzbarkeit im Schulsanierungsprogramm nicht rückforderungsrelevant ist, erschließt sich nicht. Ein Grund, die beiden Programme diesbezüglich unterschiedlich zu behandeln, ist nicht ersichtlich, zumal bei den später aufgelegten Finanzhilfen für die Kohleregionen dieses Kriterium ausnahmslos rückforderungsrelevant ist.

6 Empfehlungen

Wir empfehlen dem BMF hinsichtlich der Finanzhilfen nach dem KInvFG, seine Steuerungs- und Kontrollrechte anzuwenden. Hierzu sollte es

- Länder und Kommunen sensibilisieren, die Nachhaltigkeitsziele bei der Bewirtschaftung der Finanzhilfen angemessen zu berücksichtigen und
- das Kriterium der „längerfristigen Nutzbarkeit“ beim Infrastrukturprogramm im Zuge seiner Stichprobenprüfung gezielt hinterfragen.

Weiter empfehlen wir, künftige Finanzhilfen besser mit der Nachhaltigkeitsstrategie und den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung zu verzahnen.

Hierzu sollten die Finanzhilferegulungen

- ausdrücklich darauf hinweisen, dass die geförderten Investitionen im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie stehen müssen;
- Förderbereiche konkret und möglichst messbar auf die Nachhaltigkeitsziele ausrichten (z. B. durch eine Verknüpfung der Bundesmittel mit der CO₂-Einsparung bei Maßnahmen der Luftreinhaltung);
- insbesondere auch das Kriterium der längerfristigen Nutzbarkeit definieren; das BMF sollte Eckpunkte hierfür entwickeln;
- einen entsprechenden Nachweis für das Vorliegen der längerfristigen Nutzbarkeit bestimmen; dieser Nachweis sollte möglichst auf einer quantitativen Berechnung basieren, die von bisherigen Beobachtungen und Tatsachen ausgeht und
- bei fehlendem Nachweis die Rückforderung der Finanzhilfe vorsehen.

Das BMF sollte die Eckpunkte zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele sowie zur Definition der längerfristigen Nutzbarkeit in die *„Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen“* aufnehmen.

7 Stellungnahme des BMF

7.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Das BMF weist darauf hin, dass das KInvFG allein durch seine Zielsetzung einen Beitrag zu dem in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse leiste. Außerdem stehe es über die Auswahl der Förderbereiche im Einklang mit weiteren Nachhaltigkeitszielen. Auf unsere Erhebungsergebnisse geht das BMF nicht näher ein. Es will jedoch die Länder für die längerfristige Nutzbarkeit der Investitionen sensibilisieren (§ 4 Absatz 3 KInvFG) und nachfragen, wie sie die Einhaltung dieser Bestimmung sicherstellen. Zudem will es diesen Punkt bei der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen.

7.2 Künftige Finanzhilfen

Das BMF trägt vor, dass Finanzhilfen per se aufgrund der verfassungsrechtlichen Förderziele mit Nachhaltigkeitszielen korrespondieren (z. B. Förderung von Wirtschaftswachstum, gerechte und hochwertige Bildung usw.). Die Fachressorts hätten sich zudem bei Festlegung der Förderbereiche und Förderzwecke an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren (§ 44 Absatz 1 S. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO).

Eine messbare Konkretisierung der Nachhaltigkeitsziele sei problematisch. Die allgemeinen, übergreifenden Nachhaltigkeitsziele könnten aus Sicht des BMF zu Zielkonflikten mit den spezifischen fach- und wirtschaftspolitischen Zielen einer Finanzhilfe führen. Außerdem würden zusätzliche Verfahrensanforderungen dem Ziel widersprechen, die Umsetzung von Förderprogrammen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften seien bereits an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet und eine zusätzliche „Befrachtung“ der Verwaltungsverfahren daher nicht erforderlich.

Das BMF hält eine vom konkreten Einzelfall losgelöste Definition der längerfristigen Nutzbarkeit nicht für praktikabel. Die Dauer der Nutzbarkeit hänge von der Art der Investition ab. Viele Investitionen seien ohnehin auf eine längerfristige Nutzung ausgerichtet. Eine allgemeine Dokumentationspflicht würde einem einfachen und effizienten Verfahren zuwiderlaufen.

Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der vom Bund mitgeförderten Programme sei Aufgabe der Länder. Das BMF sieht keinen Bedarf für die Aufnahme von Eckpunkten in die Leitlinie. Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele sei durch die vorgegebenen Verfahren ausreichend gewährleistet.

8 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

8.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Dieses allein reicht zur Erfüllung der Anforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie nicht aus. Das BMF lässt bei seiner Argumentation außer Acht, dass nach unseren Erhebungsergebnissen Nachhaltigkeitsaspekte in der Praxis – nämlich **bei der Maßnahmenauswahl und -durchführung** – kaum eine Rolle spielten. Selbst, wenn die Nachhaltigkeitsstrategie durch Zielsetzung und Förderbereiche global tangiert wird, bleibt ihre Berücksichtigung bei der einzelnen Fördermaßnahme letztlich der Zufälligkeit unterworfen.

Wir begrüßen, dass das BMF die Länder hinsichtlich der längerfristigen Nutzbarkeit der Investitionen sensibilisieren will und bitten, uns zu gegebener Zeit hierzu das Schreiben an die Länder zuzuleiten.

8.2 Künftige Finanzhilfen

Die Bundesregierung will mit der Nachhaltigkeitsstrategie die Weichen für ein nachhaltiges Deutschland stellen und die Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen erreichen. Unter diesen Gesichtspunkten ist es dringend geboten, Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden auch dafür zu nutzen, das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zu befördern. Dies umso mehr, als die Bundesregierung explizit darauf hingewiesen hat, dass den Kommunen beim Thema Nachhaltigkeit eine herausragende Rolle zukommt.

Hierfür reicht es jedoch nicht aus, sich allein auf Ebene der Förderziele und -bereiche global an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren. Vielmehr setzt es eine konkrete und überprüfbare Verknüpfung der Finanzhilfen mit der Nachhaltigkeitsstrategie voraus. Ein **theoretischer** Bezug der Förderbereiche zu den übergeordneten Nachhaltigkeitszielen heißt nicht zwangsläufig, dass diese **in der Praxis** bei der einzelnen Maßnahme tatsächlich mitverfolgt werden. Der Bund „verspielt“ eine wesentliche Möglichkeit, Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, wenn er sich auf den Standpunkt stellt, alles Weitere sei allein Sache der Länder. Bei der Ausgestaltung von Finanzhilfen bietet sich die Chance, die abstrakten Nachhaltigkeitsziele auf die konkrete Maßnahmenebene herunterzubrechen.

Wir unterstützen die Anstrengungen, verfahrenstechnische Hemmnisse bei der Administration von Finanzhilfen zu beseitigen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass der Bund faktisch auf seine Einflussmöglichkeit und Kontrolle auf Ebene der Länder und Kommunen verzichtet. Jegliche Verwaltungsvereinfachung setzt voraus, dass die zweckentsprechende, effektive und effiziente Mittelverwendung, die Zusätzlichkeit der Bundesmittel sowie nicht zuletzt eine **Verzahnung der Finanzhilfen mit der Nachhaltigkeitsstrategie** sichergestellt ist.¹⁹

Dabei verkennen wir nicht, dass eine Operationalisierung der Nachhaltigkeitsziele schwierig sein kann. Jedoch schließt dies eine solche nicht aus. Gleiches gilt für die Abwägung möglicher Zielkonflikte. Letztlich greifen Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit ineinander. Soweit das BMF darauf abstellt, Beschaffungs- und Genehmigungsvorschriften seien bereits an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet, greift dies zu kurz: Die bestehenden Regelwerke beziehen sich auf die Umsetzung der Maßnahmen und nicht auf die Auswahl der Maßnahme(n). Sie können sich daher - wenn überhaupt - nur **nachrangig** an den Nachhaltigkeitszielen orientieren. Dies geht an den Anforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie vorbei.

¹⁹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF zu rechtlichen und praktischen Aspekten der Finanzhilfen des Bundes vom 13. Mai 2022 (Gz.: I 4 – 0001376).

Nicht zuletzt sehen wir auch das laufende „Spending Review“ des BMF zum Thema „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“ als Unterstützung unserer Empfehlung. Eine bessere Verzahnung der Finanzhilfen mit der Nachhaltigkeitsstrategie kann die Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel verbessern.

Nach alledem halten wir unsere Empfehlungen aufrecht, künftige Finanzhilfen konkret und möglichst überprüfbar mit der Nachhaltigkeitsstrategie zu verzahnen, indem das BMF die Eckpunkte zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele sowie zur Definition der längerfristigen Nutzbarkeit in die *„Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen“* aufnimmt.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.