



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Förderung des Städtebaus durch Finanzhilfen
des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz
(Kapitel 0604 Titel 882 11 u. a.)

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

Gz.: II 1 - 2018 - 1024

Potsdam, den 4. Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkung	8
2 Grundlagen der Städtebauförderung des Bundes	9
2.1 Programme für die Finanzhilfen des Bundes	9
2.2 Rechtsgrundlagen	10
2.2.1 Grundgesetz	10
2.2.2 Haushaltsrecht	12
2.2.3 Baugesetzbuch	12
2.2.4 Grundvereinbarung	12
2.2.5 Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung	13
3 Unbestimmte und kaum messbare Förderziele	14
3.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes	14
3.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof	15
3.3 Auffassung des BMI	16
3.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	17
4 Über Bedarf veranschlagte Haushaltsmittel	18
4.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes	18
4.1.1 Gutachten zur Bedarfsermittlung	18
4.1.2 Inanspruchnahme der Bundesmittel	19
4.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof	20
4.3 Auffassung des BMI	21
4.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	22
5 Finanzhilfen werden nicht bedarfsgerecht verteilt	23
5.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes	23

5.2	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	24
5.3	Auffassung des BMI	24
5.4	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	25
6	Förderdauer von Gesamtmaßnahmen zu lang	26
6.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	26
6.1.1	Überblick zu den geförderten Gesamtmaßnahmen	26
6.1.2	Gesamtmaßnahmen mit sehr langen Laufzeiten	26
6.1.3	Abgerechnete und nicht abgerechnete Gesamtmaßnahmen	27
6.2	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	28
6.3	Auffassung des BMI	30
6.4	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	30
7	Städtebauförderung nicht verfassungskonform	31
7.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	31
7.2	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	32
7.3	Auffassung des BMI	32
7.4	Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof	33
8	Empfehlungen	34

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Grund-Vb	Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder
VV-StBF	Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz für die Städtebauförderung geprüft (Finanzhilfen für laufende Programme aus Kapitel 0604 Titel 882 11, Ausfinanzierung von Altprogrammen aus den Titeln 882 12 bis 882 92). Für neue Gesamtmaßnahmen in den laufenden Programmen der Städtebauförderung stellt der Bund derzeit jährlich 790 Mio. Euro Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen bereit. Zuständiges Ressort ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Mit der Förderung möchte der Bund die Städte und Gemeinden bei der nachhaltigen Bewältigung des sozialen, wirtschaftlichen, demografischen und ökologischen Wandels unterstützen. Städtebauliche Missstände sollen beseitigt bzw. verhindert werden. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern (VV-StBF) enthält Ziele wie „Stärkung der Attraktivität der Städte und Gemeinden“ oder „Entwicklung zu attraktiven und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur“. Messbare Ziele für seine Finanzhilfen legt der Bund nicht fest. Abweichend vom BMI sieht der Bundesrechnungshof hier Handlungsbedarf. Der Bund darf nur Ausgaben veranschlagen und leisten, die notwendig sind. Hierfür muss er konkret definieren, was er mit dem Mitteleinsatz erreichen möchte. Die derzeitigen Ziele sind eher politische Absichtserklärungen. Sinnvolle Evaluierungen der Programme sind damit kaum möglich (Tzn. 2.1, 3).
- 0.2 Städtebauförderung ist Länderaufgabe. Der Bund begründet den Bedarf an seinen Finanzhilfen für die Städtebauförderung u. a. mit einem Gutachten aus dem Jahr 2008, das für die Jahre 2007 bis 2013 einen jährlichen Bedarf an Fördermitteln des Bundes von 700 Mio. Euro schätzte. Der Bundesrechnungshof hält das Gutachten für ungeeignet, die Höhe des Finanzbedarfs an Bundesmitteln zu belegen. So setzte es erklärungslos voraus, dass Bundesmittel zur Förderung des Städtebaus notwendig sind. Außerdem ist der Zeitraum, auf den sich die Schätzung bezieht, längst abgelaufen. Das BMI lässt derzeit ein neues Gutachten zum Förderbedarf erstellen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass dieses Gutachten den voraussichtlichen Bedarf an

Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung dem Grunde und der Höhe nach schlüssig begründet (Tz. 4).

0.3 Die jährlichen Ausgaben für die Städtebauförderung lagen zumeist deutlich unter den Soll-Ansätzen im Bundeshaushalt. So beliefen sich die Minderausgaben im Jahr 2018 auf 143 Mio. Euro, im Jahr 2019 auf 112 Mio. Euro. Infolge dessen stiegen die übertragbaren Mittel erheblich auf über 600 Mio. Euro im Jahr 2019 an. Das BMI hat erklärt, aus den übertragbaren Mitteln ließe sich keine Aussage über den tatsächlichen Mittelbedarf herleiten. Der Bundesrechnungshof geht dagegen davon aus, dass die Mittelveranschlagung für die Städtebauförderung seit Jahren den Mittelbedarf überschreitet. Dies ist mit dem Haushaltsrecht unvereinbar (Tz. 4).

0.4 Der Bund verteilte die Mittel für die einzelnen Programme über Jahre hinweg nach dem gleichen Schlüssel auf die Länder. Er gewichtete die Einwohnerzahl bei der Mittelverteilung mit 70 %. Die Einwohnerzahl sagt jedoch kaum etwas darüber aus, inwieweit städtebauliche Missstände bestehen, die zu Förderbedarf führen. Der neue Verteilungsschlüssel liegt inzwischen vor. Er gewichtet die Einwohnerzahl mit 40 %.

Der Bund hat derzeit außerdem kaum Einfluss auf die Verteilung der Mittel in den Ländern, solange die geplante Mittelverwendung den weit gefassten Zielen der VV-StBF entspricht. Damit kann er nicht verhindern, dass Länder seine Finanzhilfen an Kommunen weiterreichen, die städtebauliche Maßnahmen auch ohne Bundesmittel oder mit weniger Bundesmitteln durchführen könnten. Der Bundesrechnungshof hält dies für problematisch, da Finanzhilfen ein Ausnahmefall in der Finanzverfassung sind. Sie müssen der Behebung konkreter Problemlagen dienen und erforderlich sein. Zudem möchte die Bundesregierung wirtschaftliche Nachteile in schwächer entwickelten Gegenden ausgleichen und so gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland schaffen. Der Bund sollte deshalb mit den Ländern in den VV-StBF vereinbaren, dass sie die Leistungsfähigkeit von Kommunen bei der Verteilung der Finanzhilfen stärker berücksichtigen. Er sollte hierzu seine stärkeren

Einflussrechte hinsichtlich der Verwendung der Finanzhilfen nutzen, die das Grundgesetz seit dem Jahr 2017 vorsieht (Tz. 5).

- 0.5 Die Städtebauförderung weist – wie andere Mischfinanzierungen – Kontrolldefizite auf. In den im Jahr 2018 bestehenden acht Programmen förderte der Bund bis dahin mehr als 5 200 Gesamtmaßnahmen und gewährte 9,3 Mrd. Euro Finanzhilfen. Von diesen Gesamtmaßnahmen haben die Länder bislang nur 3 % abgerechnet und damit abgeschlossen. Mehr als 900 Gesamtmaßnahmen dauerten im Jahr 2018 seit mehr als 15 Jahren an, ohne abgeschlossen zu sein („Langläufer“). Allein für diese Maßnahmen gewährte der Bund bereits 4,4 Mrd. Euro Finanzhilfen. Der Bundesrechnungshof hält die hohe Zahl der Langläufer für problematisch. Gesamtmaßnahmen sollten zügig durchgeführt und abgerechnet werden, um die ordnungsgemäße Mittelverwendung gegenüber Öffentlichkeit und Parlament transparent nachweisen zu können. Aus dem gleichen Grund sollte das BMI auf verpflichtende regelmäßige Zwischenabrechnungen von Gesamtmaßnahmen durch die Kommunen bzw. die Länder hinwirken (Tz. 6).
- 0.6 Die Städtebauförderung durch Finanzhilfen des Bundes ist derzeit weder befristet noch im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen ausgestaltet, wie es Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz verlangt. Der Bund sollte die Städtebauförderung durch Finanzhilfen verfassungskonform ausgestalten (Tz. 7).

1 Vorbemerkung

Der Bund fördert den Städtebau seit dem Jahr 1971. Mit der Städtebauförderung möchte er die Städte und Gemeinden bei der nachhaltigen Bewältigung des sozialen, wirtschaftlichen, demografischen und ökologischen Wandels unterstützen. Städtebauliche Missstände sollen beseitigt bzw. verhindert werden.¹ Die Länder und im Regelfall auch die Kommunen kofinanzieren die Städtebauförderung. Der Bund geht davon aus, dass seine Städtebauförderung erhebliche private Folgeinvestitionen nach sich zieht.

Das finanzielle Engagement des Bundes in der Städtebauförderung wird in der Regel anhand des sogenannten **Verpflichtungsrahmens** dargestellt. Dieser entspricht den im Bundeshaushalt veranschlagten Kassenmitteln und Verpflichtungsermächtigungen für neue Vorhaben bei den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung. Die Finanzhilfen des Bundes (Summe der jährlichen Verpflichtungsrahmen) für die Städtebauförderung beliefen sich im Zeitraum 1980 bis 2020 auf 19,2 Mrd. Euro.² Der Bundeshaushalt 2020 enthielt einen Verpflichtungsrahmen von 790 Mio. Euro bei Kapitel 0604 Titel 882 11. Hinzu kamen die sogenannten Abwicklungstitel 882 12 bis 882 92 für noch auszufinanzierende Maßnahmen in den Förderprogrammen bis zum Jahr 2010. Auch hier handelte es sich jeweils um Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzhilfen für die Städtebauförderung aus den genannten Titeln geprüft.³ Sein Bericht bezieht sich auf die Programmstruktur der Städtebauförderung bis zum Jahr 2019. Soweit nicht anders dargestellt, werden seine Feststellungen durch die Änderungen in der Programmstruktur ab dem Jahr 2020⁴ nicht berührt. Daten des BMI zu den Programmen waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts überwiegend bis zum Jahr 2018 verfügbar. Zur Finanzierung der Städtebauförderung lagen

¹ Bundeshaushalt 2020, Vorbemerkung zu Kapitel 0604.

² Quellen: Jahre 1980 bis 2015 Aufstellung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages in: „Staatliche Ausgaben für Wohngeld, sozialen Wohnungsbau und Städtebauförderung“, WD 7 – 3000 – 119/16, Jahre 2016 bis 2017 Bundeshaushalt, Kapitel 1606, Jahre 2018 bis 2020 Kapitel 0604.

³ „Städtebauförderung“ bezeichnet in diesem Bericht ausschließlich die Finanzhilfen aus Titel 882 11 und den Abwicklungstiteln. Nicht Gegenstand dieses Berichts sind die Zuwendungen des Bundes zur Förderung von Investitionen in nationale Projekte des Städtebaus (Titel 882 93) sowie seine Finanzhilfen im Investitionspakt Soziale Integration im Quartier (Titel 882 94).

⁴ Siehe Tz. 2.1.

Angaben aus dem Bundeshaushalt 2020 sowie den Haushaltsrechnungen des Bundes bis zum Jahr 2019 vor.

Zuständig für die Städtebauförderung durch den Bund ist seit März 2018 das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Zuvor war das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zuständig, davor bis Dezember 2013 das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Die Stellungnahmen des BMI zu seinen Feststellungen hat der Bundesrechnungshof in diesem Bericht berücksichtigt.

2 Grundlagen der Städtebauförderung des Bundes

2.1 Programme für die Finanzhilfen des Bundes

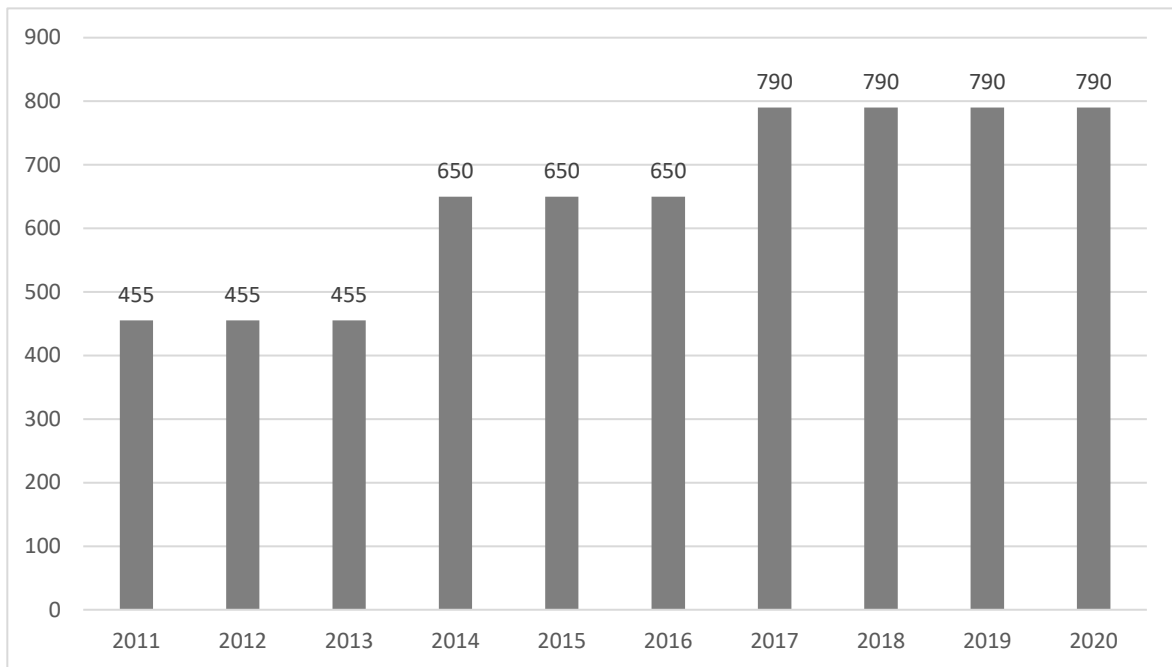
Seit dem Jahr 2020 hat der Bund seine Städtebauförderung neu strukturiert. Sie verteilt sich nun auf die drei Programme „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. In den Jahren zuvor gab es acht Programme. Die neue Programmstruktur ab dem Jahr 2020 soll u. a. die Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung sowie die interkommunale Zusammenarbeit aufwerten.⁵

Der Verpflichtungsrahmen (siehe Tz. 1) für die Städtebauförderung erhöhte sich in den vergangenen Jahren (siehe Abbildung 1).

⁵ https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/_teaser/aktuelleMeldungen/20191912_buehne_PM_NeueStBauF/NeueProgrammstruktur_inhalt.html?nn=771152 (abgerufen am 27. August 2020).

Abbildung 1

Steigende Mittel für die Städtebauförderung des Bundes
 Verpflichtungsrahmen in Mio. Euro im Zeitraum 2011 bis 2020



Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2011 bis 2020.

Seit einigen Jahren werden 5 % des Verpflichtungsrahmens im Haushaltsjahr als Kassenmittel, der verbleibende Teil als Verpflichtungsermächtigung mit den Fälligkeiten 25 %, 30 %, 25 % und 15 % in den vier Folgejahren verteilt. Diese Verteilung bezeichnet das BMI als „**Förderkurve**“.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Grundgesetz

Bund und Länder haben voneinander getrennte Aufgaben und Zuständigkeiten, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länder führen die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (sog. Konnexitätsgrundsatz).⁶ Der Städtebau ist eine Aufgabe der Länder, sie müssen ihn deshalb grundsätzlich auch finanzieren.

⁶ Artikel 30, 83, 84 Absatz 1, 109 Absatz 1 Grundgesetz sowie Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz.

Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz⁷ durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz. Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die z. B. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.⁸ Das Nähere können Bund und Länder u. a. durch eine Verwaltungsvereinbarung regeln.⁹ Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz sind befristet zu gewähren. Sie sind hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen und im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten (Degression).¹⁰

Nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers dienen Finanzhilfen des Bundes an die Länder dazu, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.¹¹ Finanzhilfen sollen gezielt diejenigen Länder fördern, die sich in bestimmten Bereichen als hilfsbedürftig erweisen.¹²

Im Jahr 2017 wurde Artikel 104b Grundgesetz geändert.¹³ Der Bund erhielt **weitergehende Einfluss- und Eingriffsrechte**. Aus Sicht des Verfassungsgesetzgebers war zuvor eine im Bundessinne einheitliche, an der gesamtwirtschaftlichen Effizienz ausgerichtete Mittelsteuerung nicht gewährleistet gewesen.¹⁴ U. a. kann die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung der Finanzhilfen nun regeln, wie die jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen auszugestalten sind.¹⁵ Die Kriterien für die Länderprogramme legt der Bund einvernehmlich mit den Ländern fest.¹⁶

⁷ Zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019, BGBl. I S. 404, in Kraft getreten am 29. März 2019.

⁸ Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz. Der Bund muss allerdings Gesetzgebungsbefugnisse in dem betreffenden Bereich haben.

⁹ Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz.

¹⁰ Artikel 104b Absatz 2 Sätze 6 und 7 Grundgesetz.

¹¹ Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006, Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19.

¹² Schwarz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Artikel 104b Randnummer 11 m. w. N.

¹³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347, in Kraft getreten am 20. Juli 2017.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 18/11131, Seite 12.

¹⁵ Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz.

¹⁶ Artikel 104b Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz.

2.2.2 Haushaltsrecht

Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes **notwendig** sind. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.¹⁷ Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.¹⁸ Dies konkretisiert den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

2.2.3 Baugesetzbuch

Das Baugesetzbuch (BauGB) regelt, für welche Zwecke Städtebaufördermittel verwendet werden dürfen.¹⁹ Das Besondere Städtebaurecht nach dem BauGB bestimmt zudem einzelne formelle und materielle Voraussetzungen für städtebauliche Maßnahmen.²⁰

2.2.4 Grundvereinbarung

Die Grundvereinbarung²¹ zwischen dem Bund und den Ländern enthält Regelungen zum Abschluss und Inhalt der Verwaltungsvereinbarungen, mit denen Bund und Länder Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz näher ausgestalten können. Hierzu gehören auch die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung.²²

Förderanträge sind nach der Grundvereinbarung an die Länder zu richten. Die Länder wählen die Vorhaben aus, regeln das Bewilligungsverfahren und führen es durch. Die Bundesmittel fließen als Einnahmen in die Länderhaushalte und werden nach dem Haushaltsrecht der Länder bewirtschaftet. Der Bund darf Vorhaben von seiner Förderung ausschließen, die nicht der festgelegten Zweckbindung nach der Verwaltungsvereinbarung entsprechen. Gleiches gilt

¹⁷ §§ 6, 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

¹⁸ Verwaltungsvorschriften Nummern 1.1, 1.2 zu § 11 BHO.

¹⁹ § 164a BauGB: z. B. für die Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen nach § 140 BauGB oder für die Durchführung von Baumaßnahmen nach § 148 BauGB.

²⁰ Z. B. die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes durch Sanierungssatzung nach § 142 BauGB, die Definition von Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171e Absatz 2 BauGB.

²¹ Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes vom 19. September 1986 (Grund-Vb). Finanzhilfen des Bundes an die Länder waren bis zum Jahr 2006 in Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz geregelt.

²² Siehe Tz. 2.2.5.

für Vorhaben, die völlig ungeeignet sind, seine Förderziele zu verwirklichen. Unter bestimmten Umständen kann der Bund Finanzhilfen von einem Land zurückfordern.²³

2.2.5 Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung

Zur näheren Ausgestaltung der Städtebauförderung schließen Bund und Länder jährlich einstimmig eine „Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung (VV-StBF)“.²⁴ Die VV-StBF regelt insbesondere, wie die Finanzhilfen auf die Programme und Länder verteilt werden und wie sie verwendet werden dürfen. Außerdem enthält sie Verfahrensvorschriften, z. B. zur Aufstellung der Programme und zur Bewirtschaftung und Abrechnung der Mittel.

Die Finanzhilfen des Bundes beziehen sich ausschließlich auf sogenannte Gesamtmaßnahmen, nicht auf einzelne Bauvorhaben wie etwa die Sanierung eines Gebäudes oder einer Straße.²⁵ **Gesamtmaßnahmen** sind komplexe gebietsbezogene Maßnahmen zur Lösung städtebaulicher Probleme, für die ein Bündel städtebaulicher Maßnahmen notwendig ist. Kennzeichnend für Gesamtmaßnahmen sind ihre einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung durch die Gemeinde.²⁶ Jede Gesamtmaßnahme besteht aus mehreren Einzelvorhaben.

Jedes Land stellt ein **Landesprogramm** mit den städtebaulichen Gesamtmaßnahmen auf, die es durch den Bund fördern lassen will. Der Bund prüft, ob diese Gesamtmaßnahmen der in der VV-StBF festgelegten Zweckbindung entsprechen. Er fasst die Landesprogramme anschließend zu einem jährlichen **Bundesprogramm** zusammen.²⁷ Das Bundesprogramm enthält also keine vom Bund selbst initiierten Förderungen für städtebauliche Maßnahmen. Es bündelt die jeweiligen Landesprogramme, die einem übergeordneten Entwicklungsziel wie z. B. „Lebendige Zentren“ dienen.

²³ Artikel 4 Absatz 1, 6 Absatz 2, 9 Grund-Vb.

²⁴ Auf Grundlage von Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz, § 164b Absatz 1 BauGB und der Grund-Vb.

²⁵ § 164a Absatz 1 BauGB.

²⁶ §§ 140 ff., 146 ff., 164a Absatz 1 BauGB.

²⁷ Artikel 11 Absatz 3, 12 Absatz 1 VV-StBF 2019, Artikel 10 Absatz 4, 11 Absatz 1 VV-StBF 2020, Artikel 4 Absatz 2 Grund-Vb.

Der Bund beteiligt sich im Regelfall mit **einem Drittel** an der Finanzierung, Land und Kommune tragen zumeist jeweils ein weiteres Drittel.²⁸ In bestimmten Fällen ist der kommunale Eigenanteil niedriger, etwa bei Maßnahmen des Denkmalschutzes oder für Gemeinden in Haushaltsnotlage.²⁹

Die Länder bestätigen dem Bund jährlich die **zweckentsprechende Inanspruchnahme und Verwendung** der Bundesmittel im Vorjahr. Dazu übersenden sie für jedes Programm der Städtebauförderung ein ausgefülltes Formblatt, das eine DIN-A4-Seite umfasst. Das Formblatt enthält die Summe aller ausgezahlten Bundesmittel für das jeweilige Programm, differenziert jedoch nicht nach den Gesamtmaßnahmen.

Nach Abschluss einer Gesamtmaßnahme oder bei vorzeitigem Abbruch der Förderung lässt das Land eine **Abrechnung** der städtebaulichen Gesamtmaßnahme erstellen. Die Abrechnung ist die Grundlage für die abschließende Entscheidung über den Zuschuss von Bund und Land zur Gesamtmaßnahme.³⁰

3 Unbestimmte und kaum messbare Förderziele

3.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Mit den Finanzhilfen für die Städtebauförderung will der Bund das wirtschaftliche Wachstum fördern (Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz).

Nach der VV-StBF soll die Städtebauförderung u. a. der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Besonderes Augenmerk liegt auf **städtischen und ländlichen Räumen mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten**.³¹

Die VV-StBF enthält noch weitere Ziele für alle Programme³², z. B.

- Teilhabe und Austausch am gesellschaftlichen Leben für alle zu ermöglichen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken,
- die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken,
- Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel zu berücksichtigen oder

²⁸ Artikel 2 Absatz 1 VV-StBF 2019, Artikel 5 Absatz 1 VV-StBF 2020 und entsprechende Regelung der Vorjahre.

²⁹ Artikel 2 Absätze 2 bis 4 VV-StBF 2019, Artikel 5 Absätze 2 bis 6 VV-StBF 2020.

³⁰ Artikel 13 Absatz 4 VV-StBF 2019, Artikel 12 Absatz 4 VV-StBF 2020.

³¹ Präambel zur VV-StBF 2019, Artikel 2 VV-StBF 2020.

³² Präambel zur VV-StBF 2019, Präambel und Artikel 2, 3 VV-StBF 2020.

- bedarfsgerechte und zukunftsfähige Infrastrukturen zu schaffen.

Auch für die einzelnen Programme legen Bund und Länder Ziele in der VV-StBF fest, z. B.

- „Lebendige Zentren“:
Entwicklung zu attraktiven und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur³³,
- „Sozialer Zusammenhalt“:
Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind (vgl. § 171e BauGB)³⁴,
- „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“:
Förderung des Wachstums und der nachhaltigen Erneuerung von Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind, zu lebenswerten Quartieren.³⁵

Bund und Länder evaluieren die Städtebauförderung und ihre Programme regelmäßig.³⁶ Der Bund bestimmt jedoch **keine Messgrößen** für die Erreichung seiner Ziele.

3.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält es für kritisch, dass die Ziele des Bundes für seine Städtebauförderung durch Finanzhilfen nur sehr unbestimmt und kaum überprüfbar sind.

„Teilhabe und Austausch am gesellschaftlichen Leben für alle“, „Entwicklung zu attraktiven und identitätsstiftenden Standorten“, „Förderung des Wachstums und der nachhaltigen Erneuerung“ usw. sind eher politische

³³ Artikel 6 Absätze 1, 3 VV-StBF 2020.

³⁴ Artikel 7 Absatz 1 VV-StBF 2020, vergleichbar zuvor Artikel 4 Absatz 1 VV-StBF 2019 zum Programm „Soziale Stadt“.

³⁵ Artikel 8 Absatz 1 VV-StBF 2020.

³⁶ Artikel 104b Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz, Artikel 22 VV-StBF 2020, 24 VV-StBF 2019. Sie nutzen dafür sog. Monitoringdaten, die die Länder dem Bund für die Gesamtmaßnahmen im Bundesprogramm regelmäßig vorlegen müssen, Artikel 11 Absatz 2 VV-StBF 2020, 12 Absatz 2 VV-StBF 2019. Die Monitoringdaten enthalten z. B. Angaben zu den Einzelvorhaben und zu sozioökonomischen Daten im Maßnahmegebiet.

Absichtserklärungen als überprüfbare Ziele. Sie rechtfertigen nicht einen jährlichen Mitteleinsatz von fast 800 Mio. Euro über das Instrument der Finanzhilfe.

Weil ausreichend bestimmte Ziele fehlen, kann der Bund zudem die Ergebnisse städtebaulicher Förderung nicht ordnungsgemäß evaluieren. Dafür müsste er diese Ergebnisse mit zuvor festgelegten Soll-Werten vergleichen.

3.3 Auffassung des BMI

Das BMI hat erklärt, die Städtebauförderung zielt auf quartiers- und damit einzelfallbezogene Lösungen ab, die von den individuellen kommunalen Bedarfen und Lösungsstrategien abhängen. Es sei daher nicht sinnvoll, wenn der Bund quantitative Ziele festlegt (z. B. Sanierung einer bestimmten Zahl an Kindertagesstätten). Es gebe keine zuverlässigen Indikatoren, um den städtebaulichen Förderbedarf und nach Abschluss der Maßnahmen die Erreichung städtebaulicher Ziele messbar zu bestimmen.

Nach Sinn und Zweck einer Finanzhilfe seien messbare quantitative Ziele auch nicht notwendig. Im Gegenteil dürfe der Bund die **Entscheidungsfreiheit der Länder** bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht durch Finanzhilfen beeinflussen.³⁷ Die Länder könnten grundsätzlich selbst über die Ausgestaltung ihrer Programme und die Auswahl ihrer Projekte entscheiden. Auch Regelungen zur Ausgestaltung der Länderprogramme in der VV-StBF seien im Lichte der grundsätzlichen Länderverantwortlichkeit auszulegen. Die Ziele des Bundes müssten daher ausreichend weit formuliert sein, um den Ländern ihren verfassungsrechtlich garantierten Entscheidungsspielraum zu belassen.

Dessen ungeachtet würden die Instrumente der Städtebauförderung wissenschaftlich begleitet und auf dieser Grundlage zielgerichtet weiterentwickelt. Die Städtebauförderung sei ein „lernendes Programm“. Beispielsweise seien Instrumente, die sich beim ehemaligen Programm „Soziale Stadt“ bewährt hätten, auf andere Programme übertragen worden.

³⁷ Das BMI verweist hierzu auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975, 2 BvF 1/72.

3.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Ohne überprüfbare Ziele kann das BMI den **Erfolg** seiner Städtebauförderung nicht messen. Dies ist haushaltsrechtlich unzulässig (§ 7 BHO).

Ohne überprüfbare Ziele hat der Bund außerdem keine tragfähige Grundlage, um den **Bedarf** von Ländern und Kommunen an seinen Städtebaufördermitteln zu bestimmen. Ein solcher Bedarf ist aber für die Veranschlagung der Mittel haushaltsrechtlich erforderlich (siehe Tz. 2.2.2), gerade wegen des Ausnahmecharakters von Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht plausibel, dass der Bund nach beinahe 50 Jahren Erfahrung in der Städtebauförderung keine überprüfbaren Ziele definieren kann. Beispielsweise haben Bund und Länder im Jahr 2020 neu vereinbart, wie sie künftig anhand von 16 Indikatoren die Finanzhilfen für die Städtebauförderung auf die Länder verteilen (u. a. unbewohnte Wohnungen, Bevölkerungsverluste).³⁸ Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, weshalb sich auf der Grundlage dieser problembezogenen Indikatoren für die Mittelverteilung nicht auch überprüfbare Ziele für die Städtebauförderung des Bundes entwickeln lassen können.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes beeinflussen überprüfbare Ziele des Bundes die **Entscheidungsfreiheit der Länder** nicht unzulässig. Der Bund soll den Ländern nicht deren Ziele bei der Städtebauförderung vorschreiben. Es geht um die eigenen Ziele des Bundes, die er mit seinen Finanzhilfen verfolgt.

Bund und Länder sollten überprüfbare Ziele vereinbaren. Anderenfalls können **Evaluierungen** zu keinem belastbaren Ergebnis (Erfolg, Teilerfolg, Nichterfolg) führen.

Es ist kein besonderes Merkmal der Städtebauförderung, dass sie anhand von Forschung und Erfahrungen aus der Förderpraxis weiterentwickelt wird, es sich also um ein „lernendes Programm“ handelt. Von dieser Weiterentwicklung ist jedoch die systematische Erfolgskontrolle anhand von Zielen zu unterscheiden, wie sie der Bundesrechnungshof fordert. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass solche Erfolgskontrollen eine noch zielgerichtete Weiterentwicklung der Programme durch Bund und Länder ermöglichen.

³⁸ Siehe im Einzelnen Tz. 5.1

4 Über Bedarf veranschlagte Haushaltsmittel

Der Bund muss sowohl für seine Städtebauförderung allgemein als auch für jedes einzelne Programm den **Bedarf** für seine Finanzhilfen anhand nachvollziehbarer Kriterien bestimmen. Dafür muss er festlegen, welche überprüfbaren Ziele er mit seinen Finanzhilfen erreichen will (siehe Tz. 3). Er muss dabei berücksichtigen, dass er die Länder in ihren Aufgabenbereichen nur ausnahmsweise mit Finanzhilfen unterstützen darf.

4.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

4.1.1 Gutachten zur Bedarfsermittlung

Um die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Städtebauförderung zu belegen, bezog sich das BMI auf ein Gutachten zur Ermittlung des städtebaulichen Förderbedarfs in den Jahren 2007 bis 2013 (im Folgenden „**Bedarfsgutachten**“).³⁹

Das Bedarfsgutachten bewertete es als schwierig, objektivierbare Indikatoren für notwendige Städtebauförderung zu ermitteln. Es bestimmte den Förderbedarf daher in erster Linie anhand einer Befragung von rund 1 200 Kommunen, von denen knapp die Hälfte antwortete. Die Schwächen solcher subjektiven Einschätzungen, u. a. ein mögliches strategisches Antwortverhalten, versuchte es durch volkswirtschaftliche Analysen zu korrigieren. Das BMI hält diesen Ansatz für richtig, da die städtebauliche Entwicklung von vielfältigen, nicht objektivierbaren Faktoren bestimmt werde.

Das Bedarfsgutachten schätzte den Investitionsbedarf für städtebauliche Maßnahmen im Zeitraum 2007 bis 2013 auf 64 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung privater Investitionen, die durch die öffentlichen Fördermittel angestoßen würden, bestehe im genannten Zeitraum ein städtebaulicher Förderbedarf mit Bundesmitteln von jährlich fast 700 Mio. Euro.⁴⁰

³⁹ https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Forschungen132.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 8. September 2020).

⁴⁰ https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Forschungen132.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 8. September 2020), Seiten 8, 20 ff., 48 ff.

Weshalb gerade Haushaltsmittel des Bundes notwendig sind, erläuterte das Bedarfsgutachten nicht. Es setzte die Förderung durch den Bund voraus.⁴¹

4.1.2 Inanspruchnahme der Bundesmittel

Die Ausgaben für die Städtebauförderung aus Titel 882 11 sowie aus den Abwicklungstiteln 882 12 bis 882 92 liegen im Regelfall unter den Ansätzen im Bundeshaushalt. Tendenziell stieg die Differenz zwischen den veranschlagten und tatsächlich geleisteten Ausgaben in den vergangenen Jahren an. In den Jahren 2018 und 2019 lag diese Differenz über 100 Mio. Euro (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Ausgaben für die Städtebauförderung des Bundes (in Mio. Euro⁴²)

Jahr	Ausgaben-Soll	Ausgaben-Ist	Differenz Soll-Ist	Mittelabfluss in % der Ansätze
2011	679,5	595,1	84,4	87,6
2012	607,2	615,5	-8,3	101,4
2013	543,5	569,2	-25,8	104,7
2014	477,3	432,0	45,2	90,5
2015	513,5	470,2	43,3	91,6
2016	572,0	496,6	75,4	86,8
2017	627,8	534,4	93,4	85,1
2018	692,0	549,2	142,8	79,4
2019	734,0	622,1	111,9	84,8

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes Jahre 2011 bis 2019 (2011 bis 2013: Kapitel 1225 Titelgruppe 01, 2014 bis 2017: Kapitel 1606 Titelgruppe 01, seit 2018: Kapitel 0604 Titelgruppe 01), ohne Titel 882 93 (Nationale Projekte des Städtebaus) und 882 94 (Investitionspakt Soziale Integration im Quartier).

Diese Entwicklung führte zu einem Aufwuchs an übertragbaren Mitteln für die Städtebauförderung auf 600 Mio. Euro im Jahr 2019 (siehe Tabelle 2).

⁴¹ Zur originären Zuständigkeit der Länder und zum Ausnahmecharakter von Finanzhilfen des Bundes siehe Tz. 2.2.1.

⁴² Berechnete Werte in dieser und anderen Tabellen können Rundungsdifferenzen aufweisen.

Tabelle 2

Übertragbare Mittel für die Städtebauförderung (in Mio. Euro)

Jahr	Titel		Summe
	882 11	882 12 bis 882 92	
2011	3,9	305,5	309,5
2012	21,2	280,0	301,2
2013	72,6	195,1	267,8
2014	116,9	196,1	313,0
2015	184,5	171,5	356,0
2016	263,5	106,8	370,3
2017	346,5	65,0	411,5
2018	476,5	47,0	523,5
2019	581,3	47,0	628,3

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes Jahre 2011 bis 2019 (2011 bis 2013: Kapitel 1225 Titelgruppe 01, 2014 bis 2017: Kapitel 1606 Titelgruppe 01, seit 2018: Kapitel 0604 Titelgruppe 01).

4.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bund hat den Bedarf an seinen Finanzhilfen zur Städtebauförderung nur unzureichend bestimmt. Die Veranschlagung der Mittel des Bundes orientiert sich derzeit nicht programmspezifisch am notwendigen Förderbedarf in den einzelnen Ländern.

Das **Bedarfsgutachten** aus dem Jahr 2008 belegt den Mittelbedarf seit Jahren nicht:

- Es ist 13 Jahre alt und umfasst nur den Zeitraum bis zum Jahr 2013.
- Es setzt erklärungslos voraus, dass die Länder jährlich einen unabweisbaren Bedarf an Bundesmitteln in erheblicher Höhe in einem ihrer eigenen Zuständigkeitsbereiche haben. Dass die Länder bereitgestellte Bundesmittel annehmen, belegt aber nicht den Bedarf für die Bundesmittel.
- Die im Gutachten genannten 700 Mio. Euro jährlich notwendigen Bundesmittel sind lediglich eine eingeschränkt belastbare Schätzung. Sie beruht auf Angaben von Kommunen, also (potentiell) Begünstigten der Städtebauförderung.

Die Haushaltsmittel für die Städtebauförderung werden seit Jahren nur teilweise abgerufen. Dies bestätigt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, dass sie derzeit nicht bedarfsgerecht veranschlagt sind⁴³:

- Die jährliche Differenz zwischen den veranschlagten und den verausgabten Mitteln für die Städtebauförderung hat sich allein in den Jahren 2015 bis 2018 mehr als verdreifacht. Sie liegt inzwischen im dreistelligen Millionenbereich.
- Die übertragbaren Mittel beliefen sich zum Jahresende 2019 auf über eine halbe Milliarde Euro. Dies entspricht über 75 % des aktuellen Sollansatzes.
- Die veranschlagten Mittel stiegen in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich stärker als die tatsächlichen Ausgaben (43 % gegenüber 32 %).

Die Bundesregierung weiß um die hohe und weiter zunehmende Differenz zwischen Soll und Ist bei den Ausgaben für die Städtebauförderung sowie die fortwährend deutlich ansteigenden übertragbaren Mittel. Dennoch hat sie die überhöhten Ansätze in den Entwürfen für den Bundeshaushalt veranschlagt. Der Gesetzgeber hat diese Ansätze zur Städtebauförderung aus dem Regierungsentwurf in den vergangenen Jahren im Regelfall übernommen. Die Bundesregierung sollte keine Haushaltsansätze fortschreiben, die sich als überzogen und damit nicht notwendig herausgestellt haben. Ihr derzeitiges Vorgehen ist weder mit den §§ 6, 7 Absatz 1 BHO noch mit dem Grundsatz der **Haushaltswahrheit** vereinbar.

4.3 Auffassung des BMI

Aus Sicht des BMI lässt sich aus den übertragbaren Ausgaben bzw. den gebildeten Ausgaberesten keine Aussage über den tatsächlichen Mittelbedarf treffen. Es begründet den im Vergleich zur Veranschlagung deutlich **geringeren Mittelabfluss** damit, dass gerade finanziell schlechter gestellte Kommunen oft nicht genügend Personal hätten, städtebauliche Förderprojekte durchzuführen. Außerdem fehlten diesen Kommunen nicht selten Mittel für den kommunalen Eigenanteil. Die Überlastung der Baubranche verzögere Baumaßnahmen zusätzlich.

⁴³ Siehe Tabelle 1, Tabelle 2.

Zudem hat das BMI darauf verwiesen, dass der Bund für die Konjunktur- und Strukturpolitik in Deutschland verantwortlich sei. Es hat zwar eingeräumt, dass die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht nur dem Grund, sondern auch der Höhe nach notwendig sein müssen. Ausschlaggebend seien hier aber vor allem politische Entscheidungen. Letztlich entscheide der **Haushaltsgesetzgeber** über die Mittelveranschlagung. Er habe dabei einen Einschätzungsspielraum.

Das BMI habe eine **aktualisierte Bedarfsermittlung** in Auftrag gegeben, die den Förderbedarf der Jahre 2020 bis 2030 abschätzen soll. Sie stehe kurz vor der Veröffentlichung. Darin sollen zur Objektivierung u. a. Förderdaten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und makroökonomische Indikatoren einfließen. Nach Angaben des BMI zeichne sich ein jährlicher Förderbedarf von etwa 1 Mrd. Euro ab. Der Investitionsbedarf der Kommunen sei insgesamt noch deutlich höher.

4.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Haushaltsmittel für die Städtebauförderung derzeit **tendenziell über Bedarf veranschlagt** sind. Die vom BMI genannten Gründe für den unzureichenden Mittelabfluss müssen in die Veranschlagung der notwendigen Haushaltsmittel einfließen. Beispielsweise sind die Finanzlage und die Personalsituation von Kommunen im Regelfall keine vorübergehenden, zügig überwindbaren Schwierigkeiten. Lassen die Umstände absehbar keine Verbesserung des Mittelabflusses erwarten, so sind weniger Mittel zu veranschlagen.

Darüber hinaus verwendet das BMI einen **fehlerhaften Bedarfsbegriff**. Der bei der Haushaltsveranschlagung zu berücksichtigende Bedarf bestimmt sich nicht nach einem theoretischen Investitionsbedarf der Kommunen, sondern nach den Mitteln, die notwendig sind und auch tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Der Bedarf an Städtebaufördermitteln des Bundes hat sich also danach zu richten, was Länder und Kommunen in ihrem Zuständigkeitsbereich **über ihre eigenen Mittel hinaus** zur Beseitigung städtebaulicher Missstände benötigen und ausgeben können. Auch das Grundgesetz stellt darauf ab, dass Finanzhilfen des Bundes nur zusätzlich zu Landesmitteln

bereitgestellt werden.⁴⁴ Wäre die Städtebauförderung tatsächlich im Sinne des BMI Teil der Konjunktur- und Strukturpolitik in Bundesverantwortung, hätte der Bund auch originäre Finanzierungspflichten. Hier handelt es sich aber um Finanzhilfen in einem Aufgabenbereich der Länder, die das Grundgesetz nur ausnahmsweise zulässt.

Der Verweis auf den Einschätzungsspielraum des **Haushaltsgesetzgebers** überzeugt nicht. Die Bundesregierung muss dem Parlament einen haushaltsrechtlich zutreffenden, also bedarfsgerechten Entwurf für die Haushaltsansätze vorlegen, auf deren Grundlage es über die Bewilligung entscheiden kann.

Eine aktualisierte Analyse sollte den Bedarf an Finanzhilfen des Bundes nachvollziehbar bestimmen und dabei die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

5 Finanzhilfen werden nicht bedarfsgerecht verteilt

5.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Die Fördermittel des Bundes werden programmspezifisch auf die einzelnen Länder nach einem in der VV-StBF vereinbarten Schlüssel verteilt. Nach Darstellung des BMI folgt der Schlüssel problemorientierten Indikatoren. Der bis zum Jahr 2019 bestehende **Verteilungsschlüssel** galt seit dem Jahr 2011 unverändert. Er gewichtete die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes in allen acht Förderprogrammen mit 70 %. Darüber hinaus gewichtete er programmabhängig weitere Faktoren wie den Wohnungsleerstand, Bevölkerungsverluste, den Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen, den Arbeitslosen- und Ausländeranteil sowie die vor dem Jahr 1918 gebauten Wohneinheiten. Beispielsweise wurden Mittel für das Programm „Soziale Stadt“ zu 70 % nach der Einwohnerzahl des Landes, zu 22,5 % nach dem Arbeitslosenanteil und zu 7,5 % nach dem Ausländeranteil verteilt.

Allein die **Länder** verteilen die Fördermittel auf die kommunalen Gesamtmaßnahmen. Sie legen diese Verteilung mit der Aufstellung ihrer Landesprogramme fest. Der Bund kann derzeit lediglich einzelne Gesamtmaßnahmen zurückweisen, wenn sie nicht der VV-StBF entsprechen. Er kann deshalb kaum beeinflussen, wie die Länder die Mittel verteilen und wie sie dabei den tatsächlichen Bedarf von Kommunen für Städtebaufördermittel berücksichtigen.

⁴⁴ Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz.

5.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz sollen der Behebung konkreter Problemlagen dienen, sie sind wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat daher die bisherigen **Verteilungsschlüssel** zu den einzelnen Förderprogrammen als nicht sachgerecht kritisiert, insbesondere die in allen Programmen bestehende Gewichtung der Einwohnerzahl mit 70 %. Die bloße Einwohnerzahl sagt kaum etwas über den städtebaulichen Förderbedarf in den einzelnen Programmen aus. Zumindest diese 70 % der Gesamtmittel hat der Bund ohne konkret nachvollziehbaren Bedarf „mit der Gießkanne“ verteilt.

Der Bundesrechnungshof beanstandet außerdem, dass der Bund nicht ausreichend beeinflussen kann, wie die Länder seine Finanzhilfen für die Städtebauförderung verteilen. Kommunen mit ausreichender eigener Finanzkraft benötigen Finanzhilfen des Bundes nicht oder in geringerem Ausmaß als andere Kommunen. Dem sollte die **Mittelverteilung in den Ländern** Rechnung tragen.

5.3 Auffassung des BMI

Zum **Verteilungsschlüssel** hat das BMI mitgeteilt, zumindest bis zur Föderalismusreform 2006 hätten verfassungsrechtlich keine hohen Anforderungen an die Mittelverteilung bestanden. Das Bundesverfassungsgericht habe lediglich einen *„notfalls groben, jedoch für alle Länder in gleicher Weise geltenden allgemeinen und sachgerechten Maßstab verlangt“*. Der Bund habe dessen ungeachtet inzwischen einen neuen Verteilungsschlüssel mit den Ländern vereinbart, der ab dem Jahr 2021 gelte. Demnach würden nur noch 40 % der Finanzhilfen nach der Einwohnerzahl verteilt. Im Übrigen gälten problembezogene Indikatoren, die abhängig von den jeweiligen Programmzielen gewichtet würden.⁴⁵

⁴⁵ Beschluss der Bauministerkonferenz vom 21. Juli 2020. Es handelt sich um insgesamt 16 Indikatoren: Bevölkerung, Bevölkerung 67 Jahre und älter, ausländische Bevölkerung, Mindestsicherungsleistungen, bewohnte Wohnungen bis Baujahr 1918, unbewohnte Wohnungen, Wettbewerbsfähigkeit, Bevölkerungsverluste > 3 %, Bevölkerungsverluste > 5 %, Bevölkerungsgewinne > 3 %, Bevölkerungsgewinne > 5 %, hohe Einwohnerdichte, niedrige Einwohnerdichte (nach 2 unterschiedlichen Zählweisen), gemeindliche Steuerkraft, öffentliche Bauinvestitionen.

Zur **Mittelverteilung in den Ländern** hat das BMI auf deren Eigenständigkeit verwiesen. Daran änderten auch die zusätzlichen Einfluss- und Prüfungsrechte des Bundes infolge der Grundgesetzänderung im Jahr 2017 nichts.

5.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält es für zweifelhaft, ob sich die **Mittelverteilung auf die Länder** noch nach Maßstäben beurteilen lässt, die das Bundesverfassungsgericht drei Jahrzehnte vor der Föderalismusreform 2006 aufstellte. Seitdem hat der Verfassungsgesetzgeber Finanzhilfen auf ihre Funktion als problembezogene Hilfen in Ausnahmefällen zurückgeführt und den Einfluss des Bundes auf die Mittelverwendung erhöht. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für einen Schritt in die richtige Richtung, im neuen Verteilungsschlüssel die Einwohnerzahl nur noch mit 40 % zu gewichten und darüber hinaus eine Reihe neuer problembezogener Indikatoren für die Verteilung der Mittel auf die Länder zu bestimmen. Die Auswirkungen des neuen Verteilungsschlüssels auf die Förderpraxis bleiben abzuwarten.

Zur **Mittelverteilung in den Ländern** weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass der Verfassungsgesetzgeber seit der Änderung von Artikel 104b Grundgesetz im Jahr 2017 einen stärkeren Einfluss des Bundes ermöglicht.⁴⁶ Dies sollte der Bund nutzen. Er kann so auf eine möglichst problembezogene und damit wirtschaftliche Verwendung seiner Finanzhilfen hinwirken. Der Bund sollte mit den Ländern in den VV-StBF vereinbaren, dass sie die Leistungsfähigkeit von Kommunen bei der Verteilung der Finanzhilfen stärker berücksichtigen. Wenn die Länder für die Städtebauförderung Mittel des Bundes komplementär einsetzen, müssen sie auch die Ziele des Bundes beachten. Der sachlichen Vorbindung auch ihrer Mittel stimmen die Länder insoweit durch die VV-StBF zu. Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, wirtschaftliche Nachteile in schwächer entwickelten Regionen auszugleichen und so gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen.⁴⁷ Die Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung sind dafür ein wichtiges Instrument und sollten entsprechend ausgestaltet werden.

⁴⁶ Siehe Tz. 2.2.1.

⁴⁷ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html> (abgerufen am 27. August 2020). Nummer II 2 der Präambel zur VV-StBF 2019 und Artikel 2 VV-StBF 2020 erwähnen die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Ziel der Städtebauförderung.

6 Förderdauer von Gesamtmaßnahmen zu lang

6.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

6.1.1 Überblick zu den geförderten Gesamtmaßnahmen

Die laufenden Programme im Jahr 2018 wiesen insgesamt 5 231 Gesamtmaßnahmen aus. Für sie gewährte der Bund vom jeweiligen Programmstart bis zum Jahr 2018 Finanzhilfen von rund 9,3 Mrd. Euro.

Im jeweiligen Bundesprogramm aufgeführte Gesamtmaßnahmen umfassen im Regelfall etliche Einzelvorhaben. Die Einzelvorhaben werden üblicherweise nicht zeitgleich umgesetzt, sondern nacheinander. Nach Auskunft des BMI dauert es im Regelfall fünf bis acht Jahre, ein Einzelvorhaben umzusetzen. Die Durchführung einer Gesamtmaßnahme benötigt nach Angaben des BMI nicht selten 10 bis 15 Jahre, teilweise auch länger.

Die **Gebietsgrößen** der Gesamtmaßnahmen unterschieden sich auch innerhalb der Programme und lagen z. B. im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zwischen 0,08 und 113 110 Hektar. Der Anteil von Gesamtmaßnahmen mit überdurchschnittlicher Flächengröße war in den einzelnen Programmen ebenfalls unterschiedlich hoch und lag zwischen rund 8 % und 27 %.

Die **Finanzhilfen** pro Gesamtmaßnahme, die bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2018 bewilligt wurden, unterschieden sich innerhalb der einzelnen Programme deutlich und lagen etwa im Programm „Stadtumbau“ zwischen 800 Euro und 61 Mio. Euro für einzelne Gesamtmaßnahmen.

6.1.2 Gesamtmaßnahmen mit sehr langen Laufzeiten

Im Jahr 2018 bestanden die drei Programme „Soziale Stadt“, „Stadtumbau“ und „Denkmalschutz Ost“ seit mehr als 15 Jahren. Zahlreiche der bis dahin nicht abgeschlossenen Gesamtmaßnahmen dauerten seit mindestens 15 Jahren an („**Langläufer**“, siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Gesamtmaßnahmen mit langen Laufzeiten im Bundesprogramm 2018

Vor dem Jahr 2004 begonnene, noch nicht abgeschlossene Gesamtmaßnahmen in drei Programmen („Langläufer“)

Programm	Anzahl aller Gesamtmaßnahmen	Anzahl Langläufer ⁴⁸	Anteil Langläufer in Prozent
Denkmalschutz Ost	354	166	46,9
Soziale Stadt	934	260	27,8
Stadtumbau	1 966	485	24,7

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Daten zu den einzelnen Programmen im Bundesprogramm 2018 unter www.staedtebaufoerderung.info.

Allein für diese über 900 „Langläufer“ gewährte der Bund bis zum Jahr 2018 über 4,4 Mrd. Euro Finanzhilfen. In allen drei Programmen lagen die Finanzhilfen für die Langläufer um etwa 70 % bis 90 % über der durchschnittlichen Finanzhilfe im jeweiligen Programm. Auch die durchschnittlichen Flächengrößen der „Langläufer“ lagen – außer beim Programm „Stadtumbau“ – rund 25 % bzw. 40 % über dem Durchschnitt aller Gesamtmaßnahmen im jeweiligen Programm.

Die am längsten andauernden Gesamtmaßnahmen wies das im Jahr 1991 begonnene Programm „Denkmalschutz Ost“ auf. Unter den 166 Langläufern im Programm waren allein **94 aus dem Jahr 1991**, in dem das Programm aufgelegt worden war. Für diese im Haushaltsjahr 2018 seit 27 Jahren geförderten Gesamtmaßnahmen gewährte der Bund rund 1,5 Mrd. Euro Finanzhilfen.

6.1.3 Abgerechnete und nicht abgerechnete Gesamtmaßnahmen

Die Kommunen müssen eine Gesamtmaßnahme abrechnen, nachdem sie beendet oder abgebrochen wurde. In den Programmen der Städtebauförderung, die im Jahr 2018 bestanden, waren bis zu diesem Zeitpunkt von mehr als 5 200 Gesamtmaßnahmen 175 abgerechnet, das entspricht **3 %**. Hinzu kamen abgerechnete Gesamtmaßnahmen aus dem Programm „Sanierung und Entwicklung“, das im Zeitraum 1971 bis 2012 bestand. Von den fast 3 900

⁴⁸ Nicht abgeschlossen sind Gesamtmaßnahmen, die gegenüber dem BMI noch nicht abgerechnet sind. Die bloße Ausfinanzierung einer Gesamtmaßnahme führt nicht zum Abschluss, da die Abrechnung als letzter Verfahrensschritt fehlt.

geförderten Gesamtmaßnahmen dieses Programms waren im Jahr 2018 rund 40 % abgerechnet.⁴⁹

6.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Nach einem Gutachten des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung weisen Mischfinanzierungen häufig Kontrolldefizite auf.⁵⁰ Dies gilt auch für die Städtebauförderung des Bundes durch Finanzhilfen.

Kennzeichnend für städtebauliche Gesamtmaßnahmen soll u. a. ihre **zügige Durchführung** durch die Gemeinde sein.⁵¹ Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind jedenfalls Gesamtmaßnahmen mit einer Dauer von mehr als 15 Jahren nicht mehr „zügig“ durchgeführt.⁵²

Der Bundesrechnungshof kritisiert deshalb den Anteil geförderter Gesamtmaßnahmen, die seit mindestens 15 Jahren andauern und nicht abgeschlossen sind (Langläufer), als deutlich zu hoch. In den seit mehr als 15 Jahren bestehenden o. g. drei Programmen lag dieser Anteil im Jahr 2018 bei mindestens einem Viertel. Der hohe Anteil lässt erkennen, dass es sich nicht um unvorhersehbare Ausnahmefälle handelt.

Für die Langläufer in den drei Programmen hat der Bund bis zum Jahr 2018 insgesamt **4,4 Mrd. Euro Finanzhilfen** gewährt. Allein 1,5 Mrd. Euro davon entfielen auf Maßnahmen mit einer Laufzeit von bereits 27 Jahren im Programm „Denkmalschutz Ost“. Diese lang andauernden Maßnahmen erhielten außerdem überdurchschnittlich hohe Finanzhilfen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die fehlende Festlegung konkreter Programmziele und die damit einhergehende unzureichende Erfolgskontrolle eine Dauerförderung

⁴⁹ Eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes: Nach Angaben des BMI betrug die Abrechnungsquote für alle rund 9 100 Gesamtmaßnahmen (im Jahr 2018 bestehende Programme sowie beendetes Programm „Sanierung und Entwicklung“) 19 %.

⁵⁰ Zu den Verwerfungen und Verkrustungen im bundesdeutschen Föderalismus: Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2007. Siehe auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. September 2018, Bundestagsdrucksache 19/3440.

⁵¹ Siehe Tz. 2.2.5.

⁵² Zur Auslegung des Begriffs „zügig“ hat der Bundesrechnungshof § 142 Absatz 3 BauGB herangezogen. Danach soll eine Sanierungssatzung eine Frist bestimmen, binnen derer die Sanierung durchgeführt werden soll. Diese Frist soll 15 Jahre nicht überschreiten. Eine Sanierungssatzung bestimmt förmlich ein Gebiet (Sanierungsgebiet), in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll.

begünstigen. Dies aber ist mit dem Charakter einer Finanzhilfe nach Artikel 104b Grundgesetz nicht vereinbar.

Langläufer weisen im Regelfall eine deutlich **überdurchschnittliche Flächengröße** auf. Es liegt daher nahe, dass die Dauer einer Gesamtmaßnahme wesentlich mit deren Flächengröße zusammenhängt. Geringere Flächengrößen könnten die Durchführung geförderter Gesamtmaßnahmen zeitlich verkürzen.

Die Dauer von Gesamtmaßnahmen wirkt sich auf die Haushaltsführung des Bundes aus, weil die Länder Gesamtmaßnahmen erst nach ihrem Abschluss gegenüber dem Bund abrechnen müssen. Zuvor kann der Bund die sachgerechte Verwendung seiner Finanzhilfen nicht abschließend bewerten und etwaige Rückforderungsansprüche verfolgen. Es ist außerdem sehr fraglich, ob bei 20, 25 Jahren oder länger andauernden Gesamtmaßnahmen noch alle für die Abrechnung notwendigen Unterlagen bei Kommunen und Ländern vorliegen. Möglicherweise kann der Bund dann die zweckentsprechende Verwendung seiner Mittel gar nicht mehr nachvollziehen. Bei der Städtebauförderung kommt es deshalb zu einer **haushalterisch unbefriedigenden „Hängepartie“**.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass Öffentlichkeit und Parlament ein hohes **Informationsinteresse** haben, was mit den Mitteln des Bundes geschehen ist. Eine überlange Dauer von Gesamtmaßnahmen beeinträchtigt dieses Interesse unverhältnismäßig. Die jährlichen Verwendungsnachweise der Länder⁵³ führen nur die im Vorjahr insgesamt je Programm ausgezahlten Mittel auf, nicht diejenigen je Gesamtmaßnahme. Die Mittelverwendung bleibt so weitgehend intransparent. Die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung lässt sich anhand dieser Nachweise jedenfalls nicht prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, z. B. über Regelungen in der VV-StBF darauf hinzuwirken, dass Gesamtmaßnahmen zügig durchgeführt und abgeschlossen werden. Dies gilt auch für bereits bestehende lang andauernde Gesamtmaßnahmen. Der Bund sollte keine weiteren Fördermittel für Gesamtmaßnahmen gewähren, die bereits seit 15 Jahren und länger andauern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

⁵³ Siehe Tz. 2.2.5.

- Länder und Kommunen zu regelmäßigen Zwischenabrechnungen gegenüber dem Bund zu verpflichten und
- die Gewährung neuer Bundesmittel von der zügigen und ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung bereits geförderter Maßnahmen abhängig zu machen.

6.3 Auffassung des BMI

Auch aus Sicht des BMI sollten Gesamtmaßnahmen möglichst nach 15 Jahren abgeschlossen sein. Längere Laufzeiten beruhten aber auf den **Spezifika** der Städtebauförderung. Ihr Gebietsbezug und die zugrundeliegenden „Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte“ führten unvermeidlich zu längeren Laufzeiten. Auch geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen oder Sonderereignisse wie die Finanzkrise oder die Corona-Pandemie könnten zu längeren Laufzeiten führen. Länger als 15 Jahre andauernde und dennoch weiter geförderte Gesamtmaßnahmen seien nach dem BauGB zulässig.

Der Zusammenhang zwischen **Flächengröße** und Dauer einer Gesamtmaßnahme sei nachvollziehbar. Es liege jedoch in der kommunalen Planungshoheit, wie groß ein Gebiet zu beschreiben ist. Der Bund dürfe nur äußerste Grenzen aufzeigen.

Das BMI hat das berechtigte **Informationsinteresse** von Parlament und Öffentlichkeit bestätigt. Zwischenabrechnungen seien nun für Gesamtmaßnahmen, die in die neue Struktur der Städtebauförderung ab dem Jahr 2020 überführt und fortgeführt werden, bis Ende 2027 durchzuführen. Nicht überführte Gesamtmaßnahmen seien bis zum gleichen Zeitpunkt abzurechnen.⁵⁴

6.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik und seinen Empfehlungen fest.

Der Hinweis des BMI auf „*Spezifika der Städtebauförderung*“ greift zu kurz. Zu diesen **Spezifika** gehört auch, dass Gesamtmaßnahmen nach dem BauGB zügig durchzuführen sind. Das BMI hat keine Lösungen skizziert, wie es den hohen Anteil der Langläufer nachhaltig reduzieren möchte. Es hat sich insbesondere nicht damit auseinandergesetzt, wie es die bauplanungsrechtlich

⁵⁴ Artikel 25 Absatz 2 VV-StBF 2020.

notwendige zügige Durchführung erreichen kann und welche Auswirkungen das „Zügigkeitsgebot“ auf die Förderung durch den Bund hat. Es reicht gerade aus haushalterischer Sicht nicht aus darauf zu verweisen, Gesamtmaßnahmen mit einer Dauer von mehr als 15 Jahren und deren Förderung seien nach dem BauGB zulässig.

Zu den in der VV-StBF 2020 vorgesehenen **Zwischenabrechnungen** merkt der Bundesrechnungshof an, dass die Frist bis zum Jahr 2027 deutlich zu lang ist. Gleiches gilt für die **Endabrechnung** nicht überführter Gesamtmaßnahmen. Folgen von Verstößen regelt die VV-StBF nicht. Verpflichtende regelmäßige Zwischenabrechnungen gibt es nach wie vor nicht, das BMI hat dazu auch nicht Stellung genommen.

Der Hinweis des BMI auf die kommunale **Planungshoheit** für Maßnahmegebiete überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Der Bund soll nicht in die kommunale Planungshoheit eingreifen, erst recht nicht Vorgaben machen. Er soll lediglich für seine eigene Förderung eine Höchstdauer pro Gesamtmaßnahme bestimmen und auf eine zügige Abrechnung hinwirken, um seinen eigenen haushaltsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu können.

7 Städtebauförderung nicht verfassungskonform

7.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Finanzhilfen des Bundes sind **befristet** zu gewähren und im Zeitablauf mit **fallenden Jahresbeträgen** zu gestalten (Artikel 104b Absatz 2 Sätze 6 und 7 Grundgesetz). Diese Regelungen enthält die Verfassung seit der Föderalismusreform im Jahr 2006. Sie sollten gewährleisten, Finanzhilfen zielgerichteter einzusetzen und einzuschränken. Diese sollen nur ausnahmsweise gewährt werden, um die Eigenständigkeit der Länder nicht durch eine faktische Abhängigkeit von Bundesmitteln zu gefährden.⁵⁵

Die Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung gibt es ohne Unterbrechung seit fast 50 Jahren. Ihr Verpflichtungsrahmen ist dabei in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Die einzelnen Programme werden nicht befristet aufgelegt. Die in den vergangenen Jahren jeweils zuständigen Ressorts planen auch nicht, Förderbeträge für die Städtebauförderung insgesamt und die einzelnen Programme über die Förderdauer systematisch abzusenken. Mit

⁵⁵ Siehe auch Tz. 2.2.1.

Ausnahme des Programms „Zukunft Stadtgrün“ bestanden alle im Jahr 2020 in die neue Struktur überführten Programme⁵⁶ mindestens seit dem Jahr 2010. Einzelne Programme liefen bereits seit den Jahren 1991, 1999, 2002 bzw. 2004.

7.2 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält die Ausgestaltung der Städtebauförderung für **verfassungswidrig**. Die Finanzhilfen werden weder befristet noch degressiv gewährt. Das Grundgesetz lässt aber keine Ausnahmen von diesen Erfordernissen zu. Der Bundesrechnungshof hat davor gewarnt, dass die Städtebauförderung durch Bundesfinanzhilfen zu unerwünschten Auswirkungen auf die Haushaltsautonomie und -verantwortung der Länder führt.

7.3 Auffassung des BMI

Das BMI hat auf den **Koalitionsvertrag** zwischen den derzeitigen Regierungsparteien verwiesen. Diese wollten die Städtebauförderung mindestens auf dem bisherigen Niveau fortführen. Die Städtebauförderung sei wirksam und verfassungskonform. Außerdem berate das Parlament die Mittelansätze für die Städtebauförderung alljährlich im Zuge der Aufstellung des Bundeshaushalts. Der jährliche neu beschlossene Verpflichtungsrahmen im Haushalt sei sowohl befristet als auch degressiv. Denn er enthalte Kassenmittel für das Haushaltsjahr sowie zum Ende hin abfallende Verpflichtungsermächtigungen für Ausgaben in den vier Folgejahren.

Auch aus Sicht des BMI dienten Befristung und Degression von Finanzhilfen dazu, schematisch verfestigte Förderungen zu vermeiden und Bundesmittel konkret und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen. Mit der Städtebauförderung finanziere der Bund aber gerade konkrete Gesamtmaßnahmen. Bezogen auf diese Maßnahmen würden die Fördermittel sowohl befristet als auch – nach Erreichen des Höhepunktes der Förderkurve⁵⁷ – degressiv gezahlt. Würde man allein auf die fehlende Befristung und zuletzt ansteigende Mittelausstattung für die Städtebauförderung und ihre Programme abheben, würde man die Intention des Verfassungsgesetzgebers in einem rein formalen Sinne umsetzen.

⁵⁶ Siehe Tz. 2.1.

⁵⁷ Siehe Tz. 2.1.

Das BMI hat im Hinblick auf die Bedenken des Bundesrechnungshofes zugesagt, eine künftig bessere verfassungsrechtliche Verankerung der Städtebauförderung zu prüfen.

7.4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Argumente des BMI nicht. Das BMI erkennt, dass die Städtebauförderung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung die von ihm selbst bestätigten Ziele von Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz verfehlt. Befristung und Degression sollen verhindern, dass die Länder in einem Bereich eigener Finanzierungszuständigkeit dauerhaft von Bundesmitteln abhängig werden. Ein solcher **zu vermeidender Dauerfinanzierungstatbestand** ist die Städtebauförderung aber längst geworden, und zwar gegen den begründeten und nachvollziehbaren Willen des Verfassungsgesetzgebers. Insofern ist die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht lediglich formal.

Es führt daher auch nicht weiter, Befristung und Degression auf einzelne Programme oder Gesamtmaßnahmen statt auf die gesamte Förderung zu beziehen. Außerdem gehen die Finanzhilfen des Bundes in die Länderhaushalte ein, fließen also nicht unmittelbar in konkrete Gesamtmaßnahmen. Die jährliche Haushaltsveranschlagung mit mehrjährigen Verpflichtungsrahmen führt im Übrigen weder zu einer Befristung noch zu einer Degression der Finanzhilfen. Die Programme der Städtebauförderung bestehen im Regelfall über Jahrzehnte. Gesamtmaßnahmen innerhalb dieser Programme werden oft mehr als 10 Jahre lang gefördert. Die Befristung des jährlichen Verpflichtungsrahmens ist deshalb keine Befristung der Programme oder gar der Städtebauförderung an sich.

Die Praxis der Städtebauförderung verstößt damit gegen den Wortlaut und die Ziele der Verfassung. Dies lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass die Förderung geboten, erfolgreich und sinnvoll sei. Auch der Hinweis auf den **Koalitionsvertrag** geht fehl. Der Koalitionsvertrag kann verfassungsrechtliche Vorgaben nicht suspendieren oder ändern. Das Grundgesetz stellt hohe Anforderungen an eine Verfassungsänderung, u. a. ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder bzw. Stimmen von Bundestag und Bundesrat notwendig.⁵⁸ Zur Entscheidung des Parlamentes über die Haushaltsansätze ist anzumerken, dass

⁵⁸ Artikel 79 Absatz 2 Grundgesetz.

das Parlament seine Entscheidung in der Regel auf der Grundlage der von der Bundesregierung gelieferten Informationen trifft.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI eine bessere verfassungsrechtliche Verankerung der Städtebauförderung prüfen will.

8 Empfehlungen

- Der Bund sollte die jährliche Veranschlagung von Mitteln für die Städtebauförderung künftig am tatsächlichen **Bedarf** ausrichten. Die Bedarfsermittlung sollte sich an messbaren Zielen und Erfolgsindikatoren ausrichten. Sie sollte zudem die Mittelabflüsse und -bindungen der Vorjahre, die Kofinanzierungsanteile von Ländern und Kommunen sowie die durch die Fördermittel hervorgerufene Anstoßwirkung für private Investitionen berücksichtigen.
- Die **Verteilung** der Finanzhilfen innerhalb der Länder muss sich am tatsächlichen Bedarf der Kommunen orientieren. Bund und Länder sollten Unterschiede in deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigen und damit auch ihre selbst gesetzten Ziele nach der VV-StBF umsetzen (Konzentration auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten). Dabei sollte der Bund seinen mit der Grundgesetzänderung im Jahr 2017 erweiterten Einfluss auf die Verwendung seiner Finanzhilfen nutzen.
- Gesamtmaßnahmen sollten **zügig** durchgeführt werden und deshalb im Regelfall nach höchstens 15 Jahren ab erstmaliger Aufnahme in das Bundesprogramm abgeschlossen sein. Nach einer Dauer von 15 Jahren sollte der Bund keine Förderung für neue Einzelvorhaben dieser Gesamtmaßnahmen mehr gewähren.
- Der Bund muss in angemessener Zeit über die Verwendung seiner Haushaltsmittel Rechenschaft ablegen können. Das BMI sollte deshalb auf Regelungen hinwirken, die die Kommunen bzw. die Länder zu **regelmäßigen Zwischenabrechnungen** von Gesamtmaßnahmen und **zügigen Endabrechnungen** nach Abschluss der Gesamtmaßnahmen verpflichten. Außerdem sollte der Bund prüfen, inwieweit er die Förderung von Gesamtmaßnahmen in Kommunen von der zügigen Durchführung und Abrechnung bereits geförderter Gesamtmaßnahmen abhängig machen kann.

- Der Bund sollte die Städtebauförderung **verfassungskonform** ausgestalten.

Reinert

Schmidt-Wegner

