



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

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

Schlussfolgerungen zum Infrastrukturprogramm (Kapitel 1 KInvFG)
für künftige Finanzhilfen des Bundes

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

Gz.: I 4 - 0001116

1. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Finanzhilfen des Bundes: Gezielt einsetzen, Vereinfachungspotenziale nutzen und Wirkung erhöhen

Der Bund förderte Investitionen finanzschwacher Kommunen in vielfältigen Bereichen. Dabei stellte er nicht sicher, dass diese Finanzhilfen zielgerichtet, effektiv und effizient eingesetzt wurden. Wenn der Bund sich für das Ausnahmefinanzierungsinstrument der Finanzhilfe entscheidet, muss er dafür sorgen, dass es größtmögliche Wirkung entfaltet.

Worum geht es?

Mit dem Infrastrukturprogramm des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) förderte der Bund Investitionen finanzschwacher Kommunen in zehn verschiedenen Förderbereichen. Er versäumte es, die Förderbereiche mit klaren Zielen und konkreten Fördervoraussetzungen auszugestalten. Dies führte u. a. zu Wirkungsverlusten und Zielkonflikten mit anderen Bundesförderprogrammen und wird die Erfolgskontrolle erschweren.

Was ist zu tun?

Der Bund muss dafür sorgen, dass seine Fördermittel größtmögliche Wirkung entfalten. Hierfür sollte er die zu fördernden Bereiche zielorientiert und konkret ausgestalten, Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung synchronisieren, angemessene Förderzeiträume festlegen und Erfolgskontrollen durchführen. Eine digitale Unterstützung des gesamten Prozesses über alle Ebenen ist dabei unabdingbar, um das Verfahren für alle Beteiligten zu vereinfachen.

Was ist das Ziel?

In erster Linie sollen Finanzhilfen des Bundes wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückgeführt werden: Der Bund darf sie nur im Ausnahmefall zur Behebung konkreter Problemlagen nutzen. Wenn der Bund sich jedoch ausnahmsweise für das Instrument der Finanzhilfe entscheidet, sollen die empfohlenen Maßnahmen zumindest sicherstellen, dass die Bundesmittel größtmögliche Wirkung entfalten und so die angestrebte gesamtstaatliche Zielerreichung bestmöglich befördern.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
1.1	Finanzhilfen des Bundes an die Länder	7
1.2	Finanzhilfen nach dem KInvFG	8
1.3	Prüfung des Bundesrechnungshofes	8
2	RPA-Beschlüsse zur Umsetzung von Finanzhilfen	10
3	Weitere zentrale Handlungsfelder bei der Umsetzung von Finanzhilfen	11
3.1	Wirksamkeit erhöhen durch klare Förderziele und konkrete Fördervoraussetzungen	11
3.2	Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung synchronisieren	13
3.3	Angemessene Förderzeiträume festlegen	16
3.4	Erfolgskontrollen ermöglichen und durchführen	18
3.5	Erfassung, Steuerung und Kontrolle digitalisieren	19
4	Fazit	21
5	Stellungnahme des BMF	22
6	Abschließende Bewertung	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BLV I *Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Kapitel 1 KInvFG vom 20. August 2015*
BLV II *Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Kapitel 2 KInvFG vom 20. Oktober 2017*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*
BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

F

Föderalismusreform I *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I 2006, Seite 2034 ff.)*

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)*
KitaFinHG *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder*
Kommunalrichtlinie *Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld*

M

Mini-KWK-Richtlinie *Richtlinie zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK-Anlagen) bis 20 Kilowatt elektrischer Leistung*

U

U3 *Kinder unter drei Jahren betreffend*
Ü3 *Kinder über drei Jahren betreffend*

0 Zusammenfassung

Der Bund gewährt den Ländern 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. Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG begleitend.

Das Infrastrukturprogramm ist zum 31. Dezember 2023 ausgelaufen. Angesichts der vielfältigen Förderbereiche dieses Programms lassen sich aus den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes generelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Umsetzung von Finanzhilfen ziehen. Sie sind in diesem Bericht zusammengefasst.

- 0.1 Nach der grundgesetzlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern soll der Bund den Ländern Finanzhilfen nur ausnahmsweise und nur zur Behebung konkreter Problemlagen gewähren, die ansonsten nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden könnten. An die Gewährung von Finanzhilfen ist daher ein strenger Maßstab zu legen. (Tz. 1.1)
- 0.2 Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat bereits einige Beschlüsse zur Umsetzung von Finanzhilfen gefasst: Der Bund muss sicherstellen, dass seine Finanzhilfen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet sowie zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder eingesetzt werden und an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet sind. (Tz. 2)
- 0.3 Darüber hinaus bestehen weitere Handlungsfelder (Tz. 3):
- 0.4 Die Regelungen zum KInvFG enthalten keine näheren Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Infrastrukturprogramm. Dadurch wählten die Kommunen häufig Maßnahmen aus, die nur wenig Wirkung in den vom Bund adressierten Förderbereichen zeigten. Der Bund sollte Förderbereiche mit klaren Zielen und konkreten Fördervoraussetzungen ausgestalten. (Tz. 3.1)
- 0.5 Die Förderbereiche des KInvFG betreffen überwiegend Bereiche, in denen es zugleich andere fachspezifische Bundesförderungen gibt. Die mangelnde Synchronisierung der unterschiedlichen Förderungen führt dazu, dass die Ziele der fachspezifischen Bundesförderung unterlaufen werden, das Risiko unzulässiger Doppelförderungen erhöht wird und zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Künftige Finanzhilfen sollten daher möglichst auf bereits bestehende Bundesförderungen aufsetzen. Zumindest sollten die Fördervoraussetzungen der fachspezifischen Bundesförderung eingehalten werden. (Tz. 3.2)
- 0.6 Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms war zu knapp bemessen. Er wurde dreimal verlängert und endete fünf Jahre später als ursprünglich geplant. Der Bund sollte von Beginn an einen realistischen Förderzeitraum bestimmen. (Tz. 3.3)

- 0.7 Die Länder und Kommunen berichten dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) nicht über erzielte Verbesserungen. Daher kann der Bund den Beitrag der geförderten Maßnahmen zu seinen bundespolitischen Zielen nicht beurteilen. Er sollte bei künftigen Finanzhilfen Angaben zu erzielten Verbesserungen bei den Ländern einholen, um eine aussagekräftige Erfolgskontrolle durchführen zu können. (Tz. 3.4)
- 0.8 Ein fehlendes einheitliches Berichtswesen im Mehrebenensystem (Bund-Land/Kommunen) verursacht bürokratischen Aufwand mit dem Risiko von Übertragungsfehlern. Der gesamte Prozess sollte über alle Ebenen in einem einheitlichen System digitalisiert werden. (Tz. 3.5)
- 0.9 Die Beachtung der Handlungsfelder soll sicherstellen, dass Finanzhilfen des Bundes größtmögliche Wirkung entfalten und die angestrebte gesamtstaatliche Zielerreichung bestmöglich befördern. (Tz. 4)
- 0.10 Das BMF stimmt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für künftige Finanzhilfen im Grundsatz zu. Einschränkungen sieht es bei breit angelegten Förderprogrammen, wie dem Infrastrukturprogramm des KInvFG. Mit Blick auf das Förderziel, Investitionen finanzschwacher Kommunen zu fördern, seien förderbereichsspezifische Ziele und konkrete Fördervoraussetzungen sowie eine Synchronisierung mit bestehenden Förderprogrammen nachrangig zu behandeln. (Tz. 5)
- 0.11 Auch wenn Finanzhilfen breit angelegt sind, rechtfertigt dies nicht, die Zwecke einzelner Förderbereiche zu vernachlässigen und auf konkrete Fördervoraussetzungen zu verzichten. Diese sind unerlässlich für einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundesmittel und schaffen Klarheit für Fördermittelgeber und -empfänger. Zielgerichtete Verbesserungen in den einzelnen Förderbereichen tragen wesentlich zur Erreichung des übergeordneten Förderziels bei. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

1.1 Finanzhilfen des Bundes an die Länder

Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Dieser sogenannte Konnexitätsgrundsatz ist ein tragendes Prinzip unserer föderativen Finanzverfassung. **Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach den Artikeln 104b, 104c, 104d und 125c Absatz 2 Grundgesetz durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz.** Der Bund soll sie daher **nur ausnahmsweise** und nur zur Behebung konkreter Problemlagen einsetzen, die ohne die Bundesmittel nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden könnten.¹

Die Länder bewirtschaften die Finanzhilfen in eigener Zuständigkeit. Das Nähere wird durch Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Dem Bund stehen **Steuerungs- und Kontrollrechte** zu. Diese sollen gewährleisten, dass die Länder die Finanzhilfen zweckentsprechend, effektiv und effizient verwenden.² Dementsprechend kann der Bund Vorgaben für die jeweiligen Länderprogramme machen.³ Die Kriterien hierfür müssen Bund und Länder einvernehmlich festlegen. Um die Mittelverwendung zu kontrollieren, kann die Bundesregierung u. a. Berichte und Aktenvorlage verlangen.⁴

Das BMF hat für alle Bundesressorts eine „**Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen**“ herausgegeben, die es regelmäßig evaluiert und anpasst.⁵ Die Leitlinie enthält Empfehlungen für die Anwendung der Steuerungs- und Kontrollrechte.

Bund und Länder haben in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zum „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung von Finanzhilfen des Bundes erarbeitet.⁶ Der Bundesrechnungshof hat seine Position zu den Forderungen der Länder sowie seine Erkenntnisse zu Verfahrensdauern in drei Berichten nach

¹ Grundvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes vom 19. September 1986, Präambel, Artikel 3 Absatz 1 Satz 1; Begründung zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006, Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19.

² Begründung zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Februar 2017, Bundestagsdrucksache 18/11131, Seite 17; Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses vom 31. Mai 2017, Bundestagsdrucksache 18/12588, Seite 32.

³ Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz; gilt nicht für Finanzhilfen nach Artikel 125c Grundgesetz.

⁴ Artikel 104b Absatz 2 Satz 4, 104c Satz 3 Grundgesetz.

⁵ Die aktuelle Fassung hat das BMF den Bundesressorts mit Schreiben vom 29. August 2023, Gz: V A 1 - FV 1020/07/0001, übersandt.

⁶ Gemeinsames Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung, Anlage zum Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 2. Dezember 2020, TOP 5 – der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe befindet sich in der Abstimmung.

§ 88 Absatz 2 BHO an das BMF übermittelt.⁷ Das BMF hat diese Position weitestgehend aufgegriffen und die Berichte in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingebracht.

1.2 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Nach dem **Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen** (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, KInvFG) gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen

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

Das Volumen der beiden Programme beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro, je Programm 3,5 Mrd. Euro. Das BMF ist zuständiges Bundesressort für die Administrierung und angemessene Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollrechte. Grundlagen regeln die Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern für das Infrastrukturprogramm (BLV I) und für das Schulsanierungsprogramm (BLV II).

Das Infrastrukturprogramm ist zum 31. Dezember 2023 ausgelaufen. Im Jahr 2024 können nur noch bis zu diesem Zeitpunkt vollständig abgenommene Maßnahmen abgerechnet werden. Das Schulsanierungsprogramm läuft noch bis Ende 2025.

Im **Infrastrukturprogramm** haben die Länder dem Bund aktuell insgesamt **11 783 Maßnahmen** als abgeschlossen gemeldet.⁸ Hierfür haben sie **Bundesmitten von 3,4 Mrd. Euro** abgerufen.

1.3 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG über den gesamten Förderzeitraum begleitend. Für diese Prüfung kann er gemäß Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erheben.⁹ Dementsprechend erheben wir seit dem Jahr 2018 in mehreren aufeinanderfolgenden Erhebungsphasen bei Kommunen in allen Bundesländern. Dabei erheben wir in möglichst vielen Kreisen und kreisfreien Städten (Flächenabdeckung), um ein bundesweit aussagekräftiges Bild über die Wirkungen der Finanzhilfen zu erhalten.

⁷ Nummern 7, 11 und 12 der Anlage zu diesem Bericht.

⁸ Stichtag 1. April 2024.

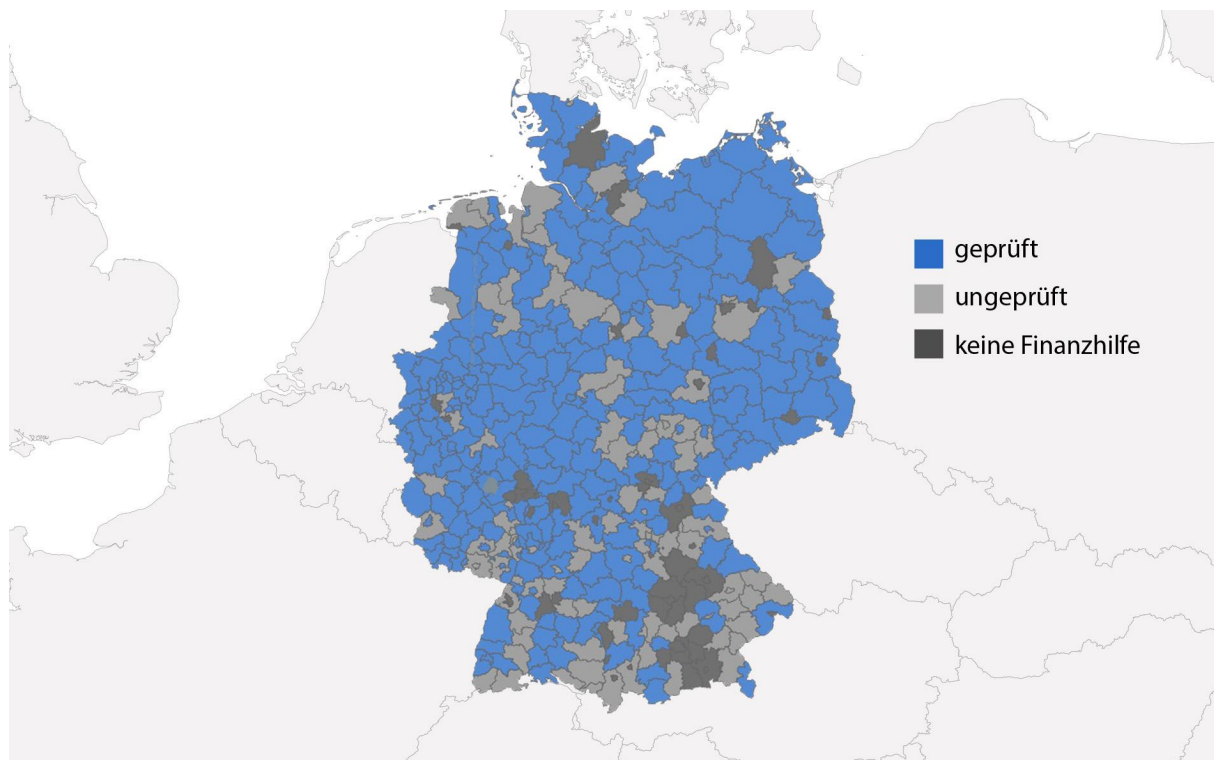
⁹ Diese Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung wurden infolge der Bund-Länder-Reform im Jahr 2017 verfassungsrechtlich verankert, Artikel 1 Nummer 8 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I 2017, Seite 2347).

Die Erhebungen zum Infrastrukturprogramm beendeten wir im Jahr 2023. Insgesamt prüften wir abschließend **1252 Maßnahmen aus dem Infrastrukturprogramm** bei 351 Kommunen. Damit fanden Erhebungen in 243 Kreisen bzw. kreisfreien Städten statt.¹⁰ Die geprüften Maßnahmen umfassten Finanzhilfen des Bundes von insgesamt 581 Mio. Euro.

Abbildung 1

Flächenabdeckung im Infrastrukturprogramm

Bundesweit gibt es 400 Kreise bzw. kreisfreie Städte. Die Finanzhilfen aus dem Infrastrukturprogramm flossen in insgesamt 344 Kreise/kreisfreie Städte. Davon haben wir in 243 Kreisen/kreisfreien Städten erhoben (Flächenabdeckung von 71 %).



Erläuterung: Die Anzahl der in einem Land ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte orientierte sich am Verteilungsmaßstab gemäß § 2 KInvFG.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Zu Beginn prüften wir schwerpunktmäßig, ob die Fördermaßnahmen zweckentsprechend umgesetzt wurden. Von den in diesen ersten Phasen geprüften 503 Maßnahmen beanstandeten wir 96 Maßnahmen (19,1 %).¹¹ Im weiteren Verlauf der begleitenden Prüfung fokussierten wir stärker systemische und administrative Aspekte, wie die Verfahren zur

¹⁰ Insgesamt gibt es 400 Kreise/kreisfreie Städte (Stand 31. Dezember 2022).

¹¹ Dem BMF haben wir nicht alle 96 Maßnahmen gemeldet, da einige Kommunen einen Teil der Maßnahmen bereits von sich aus infolge unserer Erhebungen korrigiert hatten.

Verwendungsnachweisprüfung, die Sicherstellung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen sowie die durchschnittlichen Maßnahmendauern.¹²

Wegen der vielfältigen Förderbereiche des Infrastrukturprogramms lassen sich aus unseren Prüfungserkenntnissen generelle Schlussfolgerungen zur Umsetzung von Finanzhilfen ziehen. **Im vorliegenden Bericht** fassen wir diese zusammen und geben Empfehlungen, wie Finanzhilfen gestaltet werden sollten, um größtmögliche Wirkung zu entfalten. Dabei beziehen wir Möglichkeiten und Grenzen, wie Finanzhilfen einfacher gestaltet werden könnten, mit ein.

Unsere Erhebungen zum Schulsanierungsprogramm dauern noch an.

2 RPA-Beschlüsse zur Umsetzung von Finanzhilfen

Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes nach § 97 BHO über Prüfungserkenntnisse aus seiner begleitenden Prüfung des KInvFG berichtet. Daraufhin hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) die Bundesministerien im Hinblick auf die Umsetzung von Finanzhilfen aufgefordert,

1. ihre Steuerungsrechte im Einvernehmen mit den Ländern so anzuwenden, dass die Länder die Verwendungsnachweise bei ihren landeseigenen Prüfungen zumindest stichprobenartig vertieft prüfen; der Bund soll die Prüfungsintensitäten der Länder bei seiner eigenen **Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung** berücksichtigen;¹³
2. die Fördergegenstände so auszugestalten, dass eine **wirtschaftliche Mittelverwendung** befördert wird;¹⁴
3. bei Gesetzentwürfen und Verwaltungsvereinbarungen darauf zu achten, dass das **Kriterium der Zusätzlichkeit** nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz verankert und die zugehörigen Kernpunkte zur operativen Umsetzung definiert werden;¹⁵

¹² Alle Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF zu den unterschiedlichen Prüfungsschwerpunkten sind in der Anlage aufgeführt und auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht, https://www.bundesrechnungshof.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Berichtssuche/Berichtssuche_Formular.html?cl2Categories_Ressort=bmf&cl2Categories_Themen=bundlaender.

¹³ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner 17. Sitzung am 31. Januar 2020, Bundestagsdrucksache 19/20804, Seite 36.

¹⁴ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner 25. Sitzung am 29. Januar 2021, Bundestagsdrucksache 19/30639, Seite 29.

¹⁵ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner 2. Sitzung am 28. Januar 2022, Bundestagsdrucksache 20/2682, Seite 49f.

4. dafür zu sorgen, dass Gesetzentwürfe und Verwaltungsvereinbarungen **im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** darauf abzielen, dass geförderte Maßnahmen möglichst wirksam ausgerichtet werden.¹⁶

Das BMF hat diese Punkte bereits in seiner Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten ergänzt und die Bundesressorts mittels Ressortschreiben darüber informiert.

3 Weitere zentrale Handlungsfelder bei der Umsetzung von Finanzhilfen

Neben den unter Tz. 2 genannten Punkten haben wir bei unserer begleitenden Prüfung des Infrastrukturprogramms weitere zentrale Handlungsfelder identifiziert, die für einen möglichst effektiven und effizienten Einsatz von Finanzhilfen maßgeblich sind.

3.1 Wirksamkeit erhöhen durch klare Förderziele und konkrete Fördervoraussetzungen

Die Wirksamkeit eines Förderprogramms hängt maßgeblich von der zielgerichteten Auswahl geeigneter Fördermaßnahmen ab. Weder das KInvFG noch die BLV I enthalten nähere Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen im Infrastrukturprogramm. § 3 KInvFG benennt lediglich zehn – auf Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes beruhende – Förderbereiche. Messbare Zielvorgaben oder Kriterien für die Auswahl der Maßnahmen fehlen.

Dabei wäre dies ohne weiteres möglich gewesen: Auf Bundesebene existieren – häufig gesetzlich definierte – Anforderungen und messbare Kriterien. Die Vorgaben folgen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und sind Ausdruck der vom Bundesgesetzgeber verfolgten Ziele (z. B. Gebäudeenergiegesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz oder Städtebauförderung gemäß Baugesetzbuch). Diese spielten für die Auswahl und Durchführung der Maßnahmen nach dem KInvFG aber keine Rolle.

Für eine zweckentsprechende Mittelverwendung reichte das Vorliegen eines noch so kleinen Mehrwerts im jeweiligen Förderbereich aus. Die Folge war, dass die Kommunen auch Maßnahmen auswählten, die nur wenig Wirkung in dem jeweiligen Förderbereich zeigten. Aus unserer Sicht dienten diese Maßnahmen als Deckmantel für andere – originär kommunale – Zwecke. So haben wir im Förderbereich Lärmbekämpfung bei Straßensanierungen festgestellt, dass in 40 von 59 Fällen (68 %) die Fahrbahnsanierung maroder Straßen der Grund für die Maßnahme war, während der Lärmschutz als bundesseitiger Förderzweck eine

¹⁶ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner 13. Sitzung am 26. Mai 2023, Bundestagsdrucksache 20/7646, Seite 49.

untergeordnete Rolle spielte.¹⁷ Im Förderbereich energetische Sanierung standen bei 41 von 221 geprüften Fördermaßnahmen (19 %) andere Zwecke als die energetische Sanierung im Vordergrund.¹⁸ Der Bund sollte solche Maßnahmen mangels Gesetzgebungsbefugnis nicht mit seinen Finanzhilfen fördern. Mit klaren Zielen und konkreten Fördervoraussetzungen ließen sich derartige Mitnahmeeffekte vermeiden.

Beispiele:

(1) Förderbereich „Lärmbekämpfung“:

Eine Stadt sanierte den Weg zum Gipfel ihres „Hausbergs“ mit einem dort gelegenen Ausflugslokal. Der Weg darf nur mit naturschutzrechtlicher Ausnahmegenehmigung von Kfz genutzt werden. Er wird daher wenig befahren. Anwohner, die von einer Lärminderung profitieren würden, gibt es nicht.

(2) Förderbereich „Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen“:

Eine Gemeinde ließ die vorhandene Bleiverglasung ihrer Friedhofshalle zu Isolierglas aufarbeiten. Die Halle wird ohnehin kaum beheizt.

(3) Förderbereich „Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur“:

Bei der Sanierung des gemeindeeigenen Freizeitbades errichtete eine Gemeinde mit KInvFG-Mitteln ein Planschbecken. Durch die zentrale Lage sei das Planschbecken für sechs Kitas fußläufig erreichbar. Die Gemeinde stellte später fest, dass nur wenige Kita-Gruppen das Becken nutzten.

Würdigung

Durch die fehlende Konkretisierung der Förderbereiche vergab der Bund die Chance, die Finanzhilfen möglichst effektiv und effizient für die in seinem Interesse liegenden Ziele, z. B. Immissionsschutz, Klimaschutz oder Ausbau der Kinderbetreuung, einzusetzen. Strukturelle Verbesserungen in diesen Bereichen sind auch für das übergeordnete Ziel des KInvFG, die Unterstützung finanzschwacher Kommunen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, wesentlich.

Der Bund muss auf eine zielgerichtete Auswahl der Fördermaßnahmen hinwirken. Dabei bietet es sich an, den bereits bestehenden Vorgaben des Bundes sowie den darauf basierenden kommunalen Konzepten zu folgen, z. B. Klimaschutzkonzepten, Lärmaktionsplänen oder Kita-Bedarfsplanungen. Diese Konzepte spiegeln den bereichsspezifischen Bedarf der Kommunen auf Grundlage eigener Analysen wider, enthalten häufig konkrete

¹⁷ Nummer 5 der Anlage.

¹⁸ Nummer 3 der Anlage.

Maßnahmenkataloge und sind in den kommunalen Gremien abgestimmt. Dieses Vorgehen würde nicht nur die Wirkung der eingesetzten Bundesmittel erhöhen, sondern auch die Auswahl und Planung geeigneter Maßnahmen durch die Kommunen erleichtern und beschleunigen.

Empfehlung

Die jeweiligen Förderbereiche sollten bereits im Bundesgesetz oder der Verwaltungsvereinbarung das zu erreichende Ziel klar benennen und mit zielorientierten und konkreten Fördervoraussetzungen ausgestaltet sein, um eine größtmögliche Wirksamkeit der Bundesmittel zu erreichen. Zur bürokratiearmen Umsetzung bietet sich eine Orientierung an bereits bestehenden Regelungen sowie in den Kommunen vorhandenen Konzepten an.

3.2 Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung synchronisieren

Die Finanzhilfen des Infrastrukturprogramms wurden überwiegend in Bereichen gewährt, in denen es bereits fachspezifische Finanzhilfen oder Förderprogramme des Bundes gibt:

Tabelle 1

Bereiche mit paralleler Förderung durch KInvFG und andere Bundesprogramme

Förderbereich nach § 3 KInvFG	Fachspezifische Bundesförderung (zuständiges Ressort) ^a
Städtebau (1c)	Finanzhilfen Städtebauförderung (BMWSB)
Informationstechnologie (1d)	Breitbandförderung (BMDV)
Energetische Sanierung (1e, 2b, 2c)	Kommunalrichtlinie, Förderung von Blockheizkraftwerken durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz und die Mini-KWK-Richtlinie (BMWK)
Luftreinhaltung (1f)	Finanzhilfen für Investitionen in den Radverkehr und zum Bau von Radschnellwegen (BMDV)
Frühkindliche Infrastruktur (2a)	Finanzhilfen nach dem KitaFinHG – Bundes-Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ (BMFSFJ)

Erläuterung: ^a Die Aufzählung der fachspezifischen Bundesförderungen ist beispielhaft und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Bei unseren Erhebungen haben wir festgestellt, dass die fehlende Synchronisierung der Programme zu verschiedenen Problemen führt:

Ziele der fachspezifischen Bundesförderung werden unterlaufen

Die fachspezifischen Förderprogramme enthalten konkretere und zielgerichtete Förderbedingungen als das KInvFG und die BLV I. Dies führte dazu, dass mit dem Infrastrukturprogramm auch Maßnahmen gefördert werden konnten, die nach der fachspezifischen Bundesförderung nicht förderfähig gewesen wären. Der Bund unterläuft damit die eigenen Ziele seiner spezifischen Förderung.

Beispiele:

(1) Förderbereich „Städtebau“:

Im Förderbereich Städtebau wären 73 % der von uns geprüften Maßnahmen nach den Maßstäben der originären Städtebauförderung nicht förderfähig gewesen.¹⁹

(2) Förderbereich „Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen“:

Die Kommunalrichtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sieht z. B. vor, dass bei der Sanierung von Straßenbeleuchtung eine Treibhausgaseinsparung von mindestens 50 % nachgewiesen werden muss. Beim KInvFG ist jedweder energetische Mehrwert ausreichend. Ein Nachweis ist zudem nicht erforderlich.²⁰

Die Beachtung der Fördervoraussetzungen anderer Bundesprogramme muss nicht dazu führen, dass die Ziele des KInvFG verfehlt werden. So ermöglicht beispielsweise die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung eine höhere Förderquote für finanzschwache Kommunen bei Beibehaltung der fachlichen Fördervoraussetzungen.²¹ Sowohl die fachspezifischen Ziele als auch das Ziel der besonderen Förderung finanzschwacher Kommunen lassen sich miteinander verknüpft besser erreichen.

Risiko von unzulässigen Doppel- und Überförderungen

Die fehlende Synchronisierung der Bundesprogramme gleicher Zielrichtung kann zu unzulässigen Doppelförderungen führen. Hierbei kann es auch zu Überförderungen kommen.

Beispiel aus dem Förderbereich „Energetische Sanierung“:

¹⁹ Nummer 8 der Anlage.

²⁰ Nummer 3 der Anlage.

²¹ Artikel 5 der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023/2024 vom 21. März 2023/4. Juli 2023.

Mehrere Kommunen errichteten mit KInvFG-Mitteln Blockheizkraftwerke. Zusätzlich zur KInvFG-Förderung erhielten die Kommunen teilweise auch Investitionszuschüsse nach der Mini-KWK-Richtlinie. Es lag eine unzulässige Doppelförderung nach § 4 Absatz 1 KInvFG vor.²²

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand

Jedes Bundesförderprogramm sieht eigene Berichtspflichten mit eigenen Terminen an das jeweils zuständige Bundesressort vor. Dies führt zu erhöhtem Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand bei den Ländern und fördermittelempfangenden Kommunen.

Beispiel aus dem Förderbereich „Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur“:

Eine Kommune errichtete einen Kita-Neubau und ließ die Plätze für die Kinder unter drei Jahren (U3) durch Finanzhilfen nach dem KitaFinHG und die Plätze für die Kinder über drei Jahren (Ü3) nach dem KInvFG fördern. Das Land musste sowohl dem BMF (zum KInvFG) als auch dem BMFSFJ (zum KitaFinHG) berichten. Während dem BMFSFJ die Anzahl der geschaffenen U3-Plätze mitgeteilt werden musste, war dies beim KInvFG in Bezug auf die Ü3-Plätze nicht erforderlich. Die Berichte nach dem KitaFinHG mussten jährlich zum Stichtag 31. Dezember, die nach dem KInvFG zum 1. April und 1. Oktober erfolgen.²³

Informationen über das Erreichte gehen verloren

Das BMF administriert die Finanzhilfen nach dem KInvFG. In fachlicher Hinsicht wären für die einzelnen Förderbereiche allerdings andere Bundesressorts zuständig (siehe Tabelle 1). Die Länder müssen weder dem BMF noch den Fachressorts die mit dem KInvFG erreichten Verbesserungen (z. B. geschaffene Betreuungsplätze, Höhe der Treibhausgaseinsparungen) mitteilen. Damit wird der Bund nicht feststellen können, welchen Beitrag seine Fördermittel insgesamt zu den jeweiligen bundespolitischen Zielen (z. B. Ausbau der Kindertagesbetreuung, Reduzierung der Schadstoffemissionen) leisten.²⁴

Würdigung

Statt immer neue Förderprogramme zu entwickeln, sollte der Bund grundsätzlich besser auf bestehende Förderungen aufsetzen. Dies hätte auch den Vorteil, dass bestehende Verwaltungsverfahren genutzt werden könnten und die Förderung durch das fachlich zuständige Ressort administriert würde.

²² Nummer 3 der Anlage.

²³ Nummer 10 der Anlage.

²⁴ Nummern 3 und 10 der Anlage.

Empfehlung

Auf Finanzhilfen in Bereichen, in denen es bereits etablierte Bundesförderungen gibt, sollte der Bund grundsätzlich verzichten und prüfen, inwieweit die vorgesehenen besonderen Förderziele (z. B. Förderung finanzschwacher Kommunen) in die laufende Bundesförderung integriert werden können (z. B. durch eine höhere Förderquote für finanzschwache Kommunen). Dies würde zudem zusätzlichen bürokratischen Aufwand vermeiden, indem bestehende Verfahren genutzt werden können. Sollte der Bund dennoch separate Finanzhilfen für erforderlich erachten, so sollte er sicherstellen, dass zumindest die Anforderungen der fachspezifischen Bundesförderung eingehalten werden, um deren Ziele nicht zu unterlaufen.

3.3 Angemessene Förderzeiträume festlegen

Finanzhilfen sind befristete Ausnahmefinanzierungsinstrumente zur Behebung konkreter Problemlagen.²⁵ Im Sinne der Föderalismusreform I sind daher klar begrenzte Förderzeiträume wesentlich, um eine Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder zu vermeiden und klare Finanzverantwortlichkeiten von Bund und Ländern zu gewährleisten.²⁶

Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms des KInvFG war ursprünglich von Mitte 2015 bis Ende 2018 vorgesehen.²⁷ Die Laufzeit wurde dreimal verlängert und endete schließlich am 31. Dezember 2023, fünf Jahre später als ursprünglich geplant. Der Gesetzgeber begründete die Verlängerungen mit den Herausforderungen in den Kommunen durch die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen²⁸, mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen²⁹ und mit der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 in einigen Regionen Deutschlands sowie der Corona-Pandemie³⁰.

Bei unserer begleitenden Prüfung stellten wir fest, dass die Maßnahmen im Infrastrukturprogramm **durchschnittlich 3,2 Jahre** dauerten.³¹ Dabei hing die Maßnahmendauer stark von der jeweiligen Maßnahmenart ab.³²

²⁵ Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 7, 19.

²⁶ Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 7.

²⁷ KInvFG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I 2015, Seite 974, 975).

²⁸ Bundestagsdrucksache 18/9231 vom 20. Juli 2016.

²⁹ Bundesratsdrucksache 3/20 (Beschluss) vom 14. Februar 2020.

³⁰ Bundestagsdrucksache 19/32039 vom 20. August 2021.

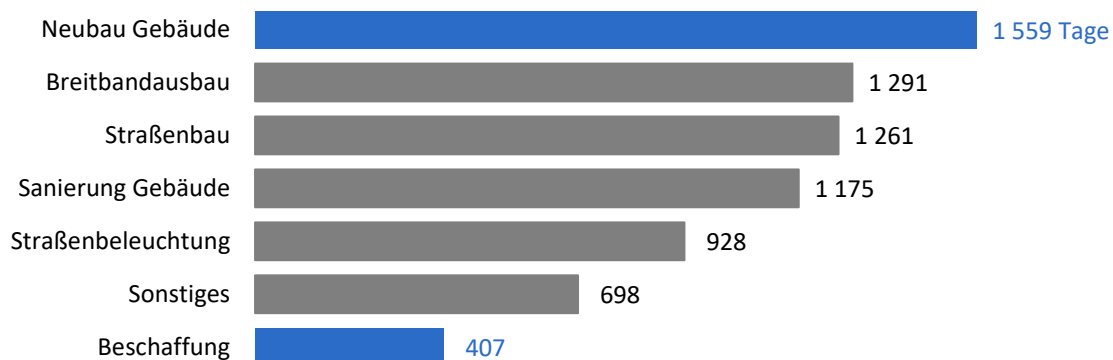
³¹ Vom Zeitpunkt der Entscheidung der Kommune für die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung bis zum Zeitpunkt des vollständigen Mittelabrufes durch die Kommune.

³² Nummer 11 der Anlage.

Abbildung 2

Dauer hängt stark von der Maßnahmenart ab

Beschaffungsmaßnahmen weisen mit 407 Tagen (1,1 Jahre) durchschnittlich die kürzeste Verfahrensdauer auf. Am längsten dauern Neubaumaßnahmen mit durchschnittlich 1559 Tagen (4,3 Jahre).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung waren aus Sicht der Kommunen insbesondere auf fehlendes kommunales Personal sowie auf Verzögerungen auf Auftragnehmerseite (z. B. Personalmangel, Lieferschwierigkeiten) zurückzuführen. Mehrfach genannt wurden auch Umplanungen und umfangreiche Vorarbeiten, unvorhersehbare Schwierigkeiten wie Witterungseinflüsse sowie – bei Schulen und Kitas – die Beschränkung auf Ferienzeiten. Soweit die Kommunen administrative Hemmnisse schilderten, bezogen sich diese auf Vorschriften außerhalb der Finanzhilferegelungen, z. B. Bau- oder Brandschutzvorschriften.³³

Beispiel aus dem Förderbereich „Energetische Sanierung“:

Eine Kommune benötigte mehr als 2,5 Jahre für die Planung der energetischen Sanierung des Dorfgemeinschaftszentrums. Grund dafür waren mehrmalige Beteiligungen von Bürgern (sechs „Dorfgespräche“) und Ortsräten wegen unterschiedlicher Auffassungen zur Maßnahme.

Würdigung

Der ursprünglich vorgesehene Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms war zu knapp bemessen. Zwar waren die nachträglichen Verlängerungen teils auf unvorhersehbare Ereignisse zurückzuführen. Insbesondere führten jedoch typische, den Bauvorhaben innewohnende, Risiken zu den Verzögerungen. Diese werden bei jeder Maßnahmenumsetzung immer wieder auftreten.

³³ Nummer 11 der Anlage.

Empfehlung

Bei Finanzhilfen ist ein angemessener Förderzeitraum zu bestimmen. Dabei ist die Umsetzungsdauer der jeweils zu fördernden Investitionen (z. B. Beschaffungsmaßnahmen, Baumaßnahmen, Sanierungsmaßnahmen etc.) realistisch abzuschätzen. Nachträgliche Verlängerungen der Förderzeiträume gilt es zu vermeiden. Ansonsten liefe die Anreizwirkung des begrenzten Förderzeitraums ins Leere und beeinträchtigte die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung.

3.4 Erfolgskontrollen ermöglichen und durchführen

Nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz sind Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten. Dieses Informationsrecht soll nach dem Willen des Verfassungsgebers eine an dem jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle ermöglichen und einen flexiblen und effizienten Einsatz der Finanzhilfen befördern.³⁴

Das BMF und die Länder haben in der BLV I ein Berichtswesen zum Infrastrukturprogramm vereinbart. Danach übersenden die Länder dem BMF halbjährlich eine Übersicht über die abgeschlossenen Maßnahmen. Die Übersichten enthalten neben einer Kurzbeschreibung der Maßnahmen insbesondere verfahrenstechnische Angaben (§ 6 Absatz 1 BLV I).

Angaben zu erzielten Verbesserungen sind nicht von dem Berichtswesen umfasst. Da die Länder und Kommunen die Wirkung der einzelnen Maßnahmen nicht messen und nachweisen müssen, stützen sich behauptete Verbesserungen im Sinne des Förderbereichs häufig auf Annahmen.

Beispiele:

(1) Förderbereiche mit dem Schwerpunkt „Energetische Sanierung“:

Bei 28 % der von uns geprüften Maßnahmen zur Gebäudesanierung blieb gänzlich offen, ob sie überhaupt einen energetischen Effekt hatten.³⁵

(2) Förderbereich „Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur“:

Bei den geprüften Maßnahmen zur Schaffung frühkindlicher Infrastruktur gab es in 51 % der Fälle keine Angaben zur Anzahl der neu geschaffenen Betreuungsplätze. Bei den geprüften

³⁴ Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19, 20.

³⁵ Nummer 3 der Anlage.

Maßnahmen zur Erhaltung frühkindlicher Infrastruktur fehlten Angaben zur Anzahl der erhaltenen Betreuungsplätze sogar in 99 % der Fälle.³⁶

Das BMF hat uns bei früheren Erhebungen mitgeteilt, dass es das Berichtswesen für ausreichend halte und auf dieser Grundlage eine Erfolgskontrolle durchführen wolle. Bislang liegt noch keine abschließende Erfolgskontrolle für das Infrastrukturprogramm vor.

Würdigung

Da sich das Berichtswesen im Kern auf die Durchführung der Maßnahmen beschränkt und keine Aussagen zu den erzielten Verbesserungen enthält, wird der Bund die Wirkung vieler Maßnahmen und damit die Wirkung der einzelnen Förderbereiche auf die jeweiligen bundespolitischen Ziele kaum beurteilen können. Gleichwohl bleibt es die Aufgabe des BMF mit dem Ablauf des Förderzeitraums des Infrastrukturprogramms, die abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen und vorzulegen.

Empfehlung

Bei künftigen Finanzhilfen sollte der Bund darauf achten, dass er neben Informationen über die Durchführung der Maßnahmen auch Informationen über erzielte Verbesserungen erlangt, die ihm am jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrollen ermöglichen. Zudem sollte er vorab einen geeigneten – möglichst messbaren – Nachweis festlegen, um sowohl den Beitrag der einzelnen Maßnahmen als auch den Beitrag der Förderbereiche insgesamt zum jeweiligen bundespolitischen Ziel beurteilen zu können.

3.5 Erfassung, Steuerung und Kontrolle digitalisieren

Verantwortlich für die Erfassung, Steuerung und Kontrolle der Fördermaßnahmen sind Bund und Länder.

Die Länder haben jeweils eigene und inhaltlich unterschiedliche Verfahren für Berichte, Verwendungsnachweise und zur Prüfung der Mittelverwendung entwickelt. In einigen Ländern lief das Berichtswesen z. B. über ein digitales Meldesystem (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen), in anderen über einen einheitlichen Mustervordruck (Saarland) oder förderbereichsspezifische Vordrucke (Rheinland-Pfalz).³⁷

Dem BMF berichteten die Länder mittels einer vom BMF vorgegebenen Excel-Tabelle. Belege oder weitere Unterlagen mussten sie nicht vorlegen. Bei Auffälligkeiten fragte das BMF bei

³⁶ Nummer 10 der Anlage.

³⁷ Nummer 1 der Anlage.

den Ländern nach. Daneben hat es ein Stichprobenverfahren entwickelt, nach dem es sich für eine Auswahl an Maßnahmen entsprechende Unterlagen vorlegen ließ.

Die Länder selbst haben bereits eine möglichst weitgehende digitale Umsetzung und Abwicklung von Finanzhilfen gefordert.³⁸ Auch bei unseren Erhebungen haben wir wiederholt erfahren, dass viele Kommunen die Vereinheitlichung und Synchronisierung von Fördermaßnahmen in einem digitalen Portal als hilfreich ansähen.³⁹ Gleiches ergab eine Analyse unter Beteiligung des Deutschen Städtetages, die eine einheitliche Systematik von Förderprogrammen und eine stärkere Digitalisierung der Prozesse empfahl.⁴⁰

Würdigung

Die unterschiedlichen Verfahren, Medienbrüche und Schnittstellen von der Kommune über die zuständigen Landesbehörden bis hin zum BMF bergen neben dem bürokratischen Aufwand auch das Risiko von Übertragungsfehlern. Beides wäre vermeidbar, wenn man die zu fördernden Maßnahmen von Beginn an bis zur abschließenden Prüfung durch das BMF in einem gemeinsamen digitalen System über alle Ebenen hinweg administrieren würde. Länder und Bund könnten jederzeit auf die Daten zugreifen, die die Kommunen als Fördermittelempfänger nur einmal eingeben müssten. So könnten bei einem durchdachten IT-System auch Erfolgskontrollen besser und zeitnah generiert werden.

Perspektivisch ist ein einheitliches digitales System für alle Finanzhilfen und weiteren Förderprogramme des Bundes zu erwägen. Auf diese Weise können Berichtsverfahren, -formate und -termine vereinheitlicht und das Verfahren für alle Beteiligten vereinfacht werden. Dies entspricht auch der Forderung von Ländern und Kommunen nach einer stärkeren Digitalisierung und Synchronisierung von Förderprogrammen. Das BMF unterstützt diese Ansicht. Die Arbeitsgruppe zum „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ hat diesen Aspekt in den Entwurf ihres Abschlussberichts aufgenommen.

Empfehlung

Die Digitalisierung ist das Schlüsselinstrument für eine unbürokratische Administration von Finanzhilfen. Der gesamte Prozess von der ersten Erfassung über die Aktualisierung und Steuerung bis hin zur Kontrolle und Abwicklung der Fördermaßnahmen sollte möglichst umfassend und über alle Verwaltungsebenen in einem einheitlichen System digitalisiert werden. Perspektivisch sollte eine solche digitale Plattform alle Finanzhilfen und weiteren Förderprogramme des Bundes erfassen.

³⁸ Gemeinsame Bestandsaufnahme der Mitglieder der Länderarbeitsgruppe zu verfahrensspezifischen Hindernissen bei den Finanzhilfen vom 10. September 2021.

³⁹ Nummer 11 der Anlage.

⁴⁰ PD-Perspektiven, Analyse der kommunalen Förderlandschaft, herausgegeben vom Deutschen Städtetag und PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, 2. Dezember 2021, Nummern 2.3.2 und 2.3.3.

4 Fazit

Die abschließende Erfolgskontrolle des Infrastrukturprogramms liegt noch nicht vor. Das BMF sollte diese schnellstmöglich erarbeiten, damit der Bund die Erkenntnisse daraus für künftige Finanzhilfen und andere Bundesförderungen nutzen kann.

In Bezug auf künftige Finanzhilfen des Bundes empfiehlt der Bundesrechnungshof:

1. **An erster Stelle** sollte immer die **Frage** stehen, **ob die Finanzhilfe das richtige Instrument** für die vorgesehene finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund ist. Finanzhilfen durchbrechen das Konnexitätsprinzip und damit einen tragenden Grundsatz der föderativen Finanzverfassung. Sie dürfen daher nur zu dem Zweck genutzt werden, zu dem der Verfassungsgesetzgeber sie gedacht hat: Als befristetes **Ausnahmefinanzierungsinstrument** zur Behebung konkreter Problemlagen.⁴¹
2. Als notwendig identifizierte Finanzhilfen sollten möglichst **auf bereits bestehende Finanzhilfen aufsetzen**. Dies ist denkbar, wenn die neue Förderung einen Bereich betrifft, in dem bereits Finanzhilfen etabliert sind. So können die beteiligten Bundes-, Landes- und kommunalen Stellen die Verfahren der bestehenden Finanzhilfe nutzen. Der bürokratische Aufwand zur Einführung neuer und zur Verwaltung parallel laufender Verfahren, die womöglich zudem von unterschiedlichen Bundesressorts administriert werden, würde dadurch vermieden.
3. Der Bund muss dafür sorgen, dass seine Finanzhilfen größtmögliche Wirkung entfalten und die angestrebte gesamtstaatliche Zielerreichung sichergestellt ist. Dies würde auch den aktuell laufenden Bemühungen des BMF für einen ziel- und wirkungsorientierten Haushalt (Projekt „zwoH“) entsprechen.

Hierfür sind die folgenden **Handlungsfelder** maßgeblich:

- Förderbereiche mit einem **klaren Ziel und konkreten Fördervoraussetzungen** ausgestalten; die Fördervoraussetzungen sollten im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zielorientiert sein, die wirtschaftliche Mittelverwendung befördern und auf **möglichst wirksame Fördermaßnahmen im jeweiligen Förderbereich** ausgerichtet sein;
- bei Förderprogrammen des Bundes mit gleicher Zielrichtung **die Fördervoraussetzungen vereinheitlichen**;
- die Umsetzung der **Zusätzlichkeit** nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz **gewährleisten**;
- einen **angemessenen Förderzeitraum bestimmen**;
- die **zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel sicherstellen**: In erster Linie durch Verankerung effektiver Eigenkontrollen der Länder und in zweiter durch angemessene Prüfungen der Bundesministerien, die die Prüfungsintensitäten der Länder

⁴¹ Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19.

berücksichtigen, sei es die Intensität der vorausgehenden Prüfung vor Hingabe der Finanzhilfen oder der nachgelagerten Prüfung der Verwendungsnachweise;

- **Angaben zu erzielten Verbesserungen einholen**, um eine am Förderziel orientierte Erfolgskontrolle zu ermöglichen und durchzuführen;
- **digitale Erfassung, Steuerung, Kontrolle und Abwicklung der Fördermaßnahmen** über alle Verwaltungsebenen hinweg implementieren.

Ohnehin stellt die digitale Unterstützung das Schlüsselinstrument für eine unbürokratische Administrierung von Finanzhilfen dar. Folgerichtig haben sich Bund und Länder hierzu in der gemeinsamen Arbeitsgruppe bekannt. Dies sollte nun vorrangig umgesetzt werden. Ziel der Bundesregierung sollte sein, alle Finanzhilfen des Bundes an die Länder sowie ggf. auch andere Förderprogramme des Bundes in einem **einheitlichen digitalen System** zu administrieren.

5 Stellungnahme des BMF

Zur Erfolgskontrolle des Infrastrukturprogramms des KInvFG

Das BMF kündigt an, das Infrastrukturprogramm des KInvFG zu evaluieren, sobald ihm die erforderlichen Daten vorlägen. Dies seien – neben den von den Ländern vorzulegenden Verwendungsnachweisen – Daten zu kommunalen Investitionen, die bei den Statistischen Ämtern einzuholen seien. Das BMF hebt hervor, dass es das Ziel des Infrastrukturprogramms sei, Investitionen finanzschwacher Kommunen zu fördern und damit einen Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu leisten. Die Erfolgskontrolle des BMF werde sich an diesem Ziel ausrichten. Auf förderbereichsspezifische Ziele habe der Bundesgesetzgeber beim KInvFG bewusst verzichtet.

Zu künftigen Finanzhilfen des Bundes

Das BMF teilt unsere Auffassung, dass das Instrument der **Finanzhilfe nur im Ausnahmefall** und nur befristet zur Behebung konkreter Problemlagen genutzt werden sollte. Die Bestimmung des Begriffs der konkreten Problemlage liege beim Bundesgesetzgeber.

Auch stimmt das BMF grundsätzlich zu, dass Finanzhilfen möglichst **auf bereits bestehende Finanzhilfen aufsetzen** sollten. Dabei sei aber stets der Zweck der Finanzhilfe zu berücksichtigen. Daraus ergebe sich, ob es bereits ein bestehendes Förderprogramm gebe. Das KInvFG beispielsweise verfolge mit dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet einen anderen Förderzweck als andere Finanzhilfen. Es habe daher kein bereits bestehendes Förderprogramm gegeben, auf das man hätte aufsetzen können. Der Förderzweck beim KInvFG habe es auch gerechtfertigt, dass die Fördervoraussetzungen weiter gefasst wurden als bei anderen Programmen, z. B. der originären Städtebauförderung.

In Bezug auf unsere Empfehlung zu **konkreten Fördervoraussetzungen für möglichst wirksame Fördermaßnahmen** gelte es zu beachten, dass zu enge Fördervoraussetzungen und Umsetzungsvorgaben Investitionshemmnisse darstellten, die es zu vermeiden gelte. Die definierten Förderziele der jeweiligen Finanzhilfe müssten der Maßstab für die Beurteilung von Effektivität und Effizienz sein. Beim KInvFG habe der Bundesgesetzgeber bewusst auf detaillierte Vorgaben zu den einzelnen Förderbereichen verzichtet, um zusätzliche Bürokratielasten für die Kommunen und einen dadurch verzögerten Mittelabfluss zu vermeiden. Dies hätte dazu führen können, dass insbesondere finanzschwache Kommunen Investitionen gar nicht durchgeführt hätten, was die Zielerreichung beim KInvFG beeinträchtigt hätte.

Das BMF stimmt zu, dass **Förderzeiträume angemessen** ausgestaltet sein sollten. Dies sei auch ein Ergebnis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ und solle künftig vor dem Inkrafttreten von Finanzhilfen in Fachgremien erörtert werden. Beim KInvFG habe sich aber auch gezeigt, dass die Umsetzungsgeschwindigkeit zwischen den Ländern deutlich variere. Mithin seien auch die Länder gefragt, sich über Verbesserungen bei der Umsetzung der Programme Gedanken zu machen.

Das BMF stimmt zu, dass sich die **Erfolgskontrolle** von Finanzhilfen an den Förderzielen ausrichten muss.

Auch stimmt es der Empfehlung im Grundsatz zu, die **digitale Erfassung, Steuerung, Kontrolle und Abwicklung der Fördermaßnahmen** über alle Verwaltungsebenen hinweg zu implementieren. Dies sei ebenfalls ein Ergebnis der Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“. Die konkrete Ausgestaltung sowie die konkreten Maßnahmen der Digitalisierung würden noch erörtert werden.

Im Übrigen verweist das BMF auf die entsprechenden Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses, denen es bereits entsprochen habe (s. a. Tz. 2).

6 Abschließende Bewertung

Zur Erfolgskontrolle des Infrastrukturprogramms des KInvFG

Die Erkenntnisse aus der Erfolgskontrolle sind wichtig für die Ausgestaltung künftiger Finanzhilfen. Zum Ende des Förderzeitraums des Infrastrukturprogramms im Dezember 2023 hatten die Länder 96,5 % der Finanzhilfen abgerufen. Damit dürften dem BMF die Verwendungsnachweise der Länder bereits ganz überwiegend vorliegen. Es sollte daher alsbald eine Erfolgskontrolle zum Infrastrukturprogramm erarbeiten.

Zu künftigen Finanzhilfen des Bundes

Insgesamt stimmt das BMF unseren Empfehlungen für künftige Finanzhilfen im Grundsatz zu.

Auch wenn Finanzhilfen – wie das KInvFG – breit angelegt und auf ein übergeordnetes Förderziel ausgerichtet sind, rechtfertigt dies nicht, die Zwecke einzelner Förderbereiche zu vernachlässigen und auf konkrete Fördervoraussetzungen zu verzichten. Die Abkehr von bewährten Fördermaßstäben verringert die Zielerreichung und Wirkung der Programme. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung:

- Gemäß Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kann der Bund den Ländern nur in den Bereichen Finanzhilfen gewähren, in denen er über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Der Zweck des jeweiligen Förderbereichs muss also prägend für die Maßnahmen sein, damit sie förderfähig sind.
- Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sind strukturpolitische Finanzhilfen. Verbesserungen in den einzelnen Förderbereichen (z. B. Städtebau oder Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur) sind zielführende strukturelle Verbesserungen für die betreffenden Regionen. Es lohnt sich also, die Ziele dieser Förderbereiche stringent zu verfolgen.
- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Bundesregierung dazu, Förderungen effektiv und effizient zu gestalten.
- Klare Ziele und konkrete Fördervoraussetzungen schaffen Klarheit für die Fördermittelempfänger und Bewilligungsstellen und vermeiden Rückfragen sowie Ungleichbehandlungen. Sie verursachen damit nicht mehr Bürokratie, sondern können vielmehr dazu beitragen, unnötige Bürokratie zu vermeiden. Dies gilt insbesondere, wenn sich die Fördervoraussetzungen an bereits bestehenden und von den Kommunen ohnehin zu beachtenden Vorgaben orientieren.
- Auch die Kommunen haben darauf hingewiesen, dass es hilfreich sein könnte, beim Aufsetzen neuer Förderprogramme ressortübergreifend zusammenzuarbeiten und thematisch vergleichbare Programme zu bündeln bzw. Fördervoraussetzungen zu vereinheitlichen. Sie sehen nichtsynchrone Überschneidungen als eine Ursache für Investitionshemmnisse an.
- Die unter Tz. 3.2 dargestellten Beeinträchtigungen der bundespolitischen Zielerreichung durch nicht aufeinander abgestimmte Förderprogramme sind dringend zu vermeiden.

Die Festlegung förderbereichsspezifischer Ziele sowie konkreter Fördervoraussetzungen wäre beim KInvFG möglich und sinnvoll gewesen und wird es auch grundsätzlich bei zukünftigen Programmen sein. Die Erfolgskontrolle bei künftigen breit angelegten Finanzhilfen mit vielen Förderbereichen sollte auch die förderbereichsspezifischen Ziele umfassen.

Wir unterstreichen den Hinweis des BMF, dass im Mehr-Ebenen-System die Länder als programmumsetzende Ebene gefragt sind. Sie sollten ihre ländereigenen Verfahren auf den Prüfstand stellen, um Finanzhilfen zügig und innerhalb des – vorab realistisch bemessenen – Förderzeitraums umzusetzen.

Die Intention von Bund und Ländern, die Administration von Finanzhilfen zu digitalisieren, ist positiv zu bewerten. Die wesentlichen Anforderungen, die das System aus unserer Sicht erfüllen müsste, haben wir benannt. Diese sollten bei der Entwicklung der digitalen Plattform berücksichtigt werden.

Wir bleiben bei unseren Empfehlungen zu den Anforderungen an zukünftige Finanzhilfen.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de:

1. Verwendungsnachweisprüfung im Mehr-Ebenen-System der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG), 24. Juni 2019.
2. Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG), 28. April 2020.
3. Feststellungen zu den Förderbereichen mit dem Schwerpunkt energetische Sanierung, 1. März 2021.
4. Voraussetzungen für den Erfolg von Finanzhilfen am Beispiel der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) – Zusätzlichkeit nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz, 30. September 2021.
5. Feststellungen zu dem Förderbereich Lärmbekämpfung, 17. Januar 2022.
6. Feststellungen zu dem Förderbereich Luftreinhaltung, 4. Februar 2022.
7. Rechtliche und praktische Aspekte der Finanzhilfen des Bundes, hier: Stellungnahme zu Vorschlägen der Länder für eine neue Bund-Länder-Grundvereinbarung (Rahmenvereinbarung), 13. Mai 2022.
8. Feststellungen zum Förderbereich Städtebau, 17. Juni 2022.
9. Feststellungen zur Berücksichtigung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, 12. September 2022.
10. Feststellungen zu dem Förderbereich Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, 19. Mai 2023.
11. Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) – Teil 1: Identifikation der Gründe für lange Verfahrensdauern, 20. September 2023.
12. Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) – Teil 2: Verfahrensdauern im Vergleich der Ländermodelle zur Umsetzung des KInvFG, 18. Oktober 2023.