Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

zum Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (BT-Drs. 19/14246)

hier: **Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2019**, BR-Drs. 466/19 (Beschluss), **Ziffer 5: Vorschlag für eine Laufzeitverlängerung der Finanzhilfen des Bundes nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG**)

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

Gz.: I 4 - 2017 - 1258/3. Bericht

Bonn, den 11. November 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 3

1 Ausgangslage 5

1.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG 5

1.2 Inhalt und Begründung der vorgeschlagenen Laufzeitverlängerung 6

1.3 Begleitende Prüfung des Bundesrechnungshofes zu einzelnen Fördermaßnahmen 7

2 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur verzögerten Umsetzung der Fördermaßnahmen 7

2.1 Mittelabruf und geplante Vorhaben 7

2.2 Verzögerungsgründe aus Sicht der betroffenen Kommunen 10

3 Fazit 11

0 Zusammenfassung

Die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht u. a. vor, dass der Förderzeitraum für die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) für beide Förderprogramme (kommunale Infrastruktur und Schulinfrastruktur) um zwei Jahre verlängert werden soll. Das Gesamtvolumen der Finanzhilfen beläuft sich auf 7 Mrd. Euro und verteilt sich je zur Hälfte auf das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm. Der Bundesrechnungshof nimmt mit diesem Bericht Stellung zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Laufzeitverlängerung. Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu diesem Bericht hat er dabei berücksichtigt.

0.1 Ausweislich der Begründung in der Stellungnahme des Bundesrates ist die Verlängerung des Förderzeitraums notwendig, da es derzeit eine erhebliche zeitliche Verzögerung bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen des KInvFG und einen dementsprechenden geringen Mittelabruf gibt. (Nr. 1.2)

0.2 Zum Stand 31. Oktober 2019 beträgt der Mittelabruf zum Infrastrukturprogramm 50,2 % und zum Schulsanierungsprogramm 3,0 %. Die Länder stellen dem Bund zusammenfassende Listen über geplante Vorhaben zur Verfügung. Diese weisen für das Infrastrukturprogramm 96,1 % und für das Schulsanierungsprogramm 68,8 % verplante Mittel aus. Die Listen enthalten keine vorhabenbezogenen Informationen, sondern lediglich Gesamtsummen, aus denen der Stand der Umsetzung einzelner Fördermaßnahmen nicht ersichtlich ist. (Nr. 2.1)

0.3 Der Bundesrechnungshof hat bei seinen kommunalen Flächenerhebungen auch nach Gründen für eine mögliche Verzögerung von KInvFG-Vorhaben gefragt. Bei insgesamt 257 Fördermaßnahmen des Infrastrukturprogramms, die sich auf 50 Kommunen verteilten, haben 73 % der betroffenen Kommunen Verzögerungsgründe geltend gemacht. Dabei haben sie insbesondere auf die gute Auftragslage bei den potenziellen Auftragnehmern, fehlendes eigenes Personal sowie einen langen Planungsvorlauf hingewiesen. (Nr. 2.2)

0.4 Angesichts seiner Prüfungserkenntnisse und der geringen Aussagekraft der Zahlen zum Mittelabruf und zu den geplanten Vorhaben über den tatsächlichen Umsetzungsstand der Fördermaßnahmen sieht der Bundesrechnungshof das Risiko, dass die Finanzhilfen im bisherigen Förderzeitraum nicht vollständig abgerufen werden und damit keine volle Wirkung entfalten können. Insgesamt hält der Bundesrechnungshof daher eine angemessene Verlängerung des Förderzeitraumes für vertretbar. Hierbei geht er allerdings davon aus, dass Länder und Kommunen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten künftig verstärkt darum bemühen, dass die Umsetzung der geförderten Kommunalinvestitionen zügig erfolgt. (Nr. 3)

1 Ausgangslage

Mit ihrem Gesetzentwurf vom 21. Oktober 2019 beabsichtigt die Bundesregierung, die Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 zu regeln.[1]

In seiner Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung hat sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, die Laufzeit beider Förderprogramme des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) um jeweils zwei Jahre zu verlängern und den Gesetzentwurf entsprechend zu ergänzen.[2]

Der Bundesrechnungshof nimmt mit diesem Bericht Stellung zu der vom Bundesrat empfohlenen Verlängerung des Förderzeitraums der Finanzhilfen nach dem KInvFG. Er hat vorab die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eingeholt. Das BMF hat keine grundlegenden Einwände gegen die inhaltliche Darstellung in diesem Bericht und verweist im Übrigen auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates.

1.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach dem KInvFG

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

Das Gesamtvolumen dieser Finanzhilfen beträgt 7 Mrd. Euro und verteilt sich je zur Hälfte auf das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm.

Im Jahr 2015 regelte der Bund im KInvFG zunächst die Grundlagen für das Infrastrukturprogramm.[3] Damit will er kommunale Investitionen in verschiedenen Teilbereichen der Infrastruktur fördern. Der Förderzeitraum war ursprünglich von 2015 bis Ende 2018 vorgesehen. Im Jahr 2016 wurde das

---

1 BT-Drs. 19/14246 vom 21. Oktober 2019.
2 BR-Drs. 466/19 (Beschluss) vom 8. November 2019, Ziffer 5.
3 KInvFG vom 24. Juni 2015, BGBl. I 2015, 974, 975 f.

Infrastrukturprogramm um zwei Jahre, bis zum Jahr 2020, verlängert.[4] Grund für die Verlängerung war seinerzeit die Herausforderungen in den Kommunen durch die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen.[5]

Im Jahr 2017 erweiterte der Bund das KInvFG um das Schulsanierungsprogramm.[6] Damit will er kommunale Investitionen zur Sanierung, zum Umbau und zur Erweiterung von Schulgebäuden unterstützen. Der Förderzeitraum des Schulsanierungsprogramms läuft von 2017 bis Ende 2022.

Der Bund stellt die Finanzhilfen den Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung.[7] Sie sind berechtigt, die Bundesmittel abzurufen, wenn sie zur Begleichung fälliger Zahlungen erforderlich sind.[8]

Einzelheiten zur Durchführung der beiden Förderprogramme sind in den jeweiligen zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen (BLV) geregelt. Die BLV für das Infrastrukturprogramm (BLV I) schlossen Bund und Länder am 20. August 2015, die BLV für das Schulsanierungsprogramm (BLV II) am 20. Oktober 2017.

1.2 Inhalt und Begründung der vorgeschlagenen Laufzeitverlängerung

Der Bundesrat hat sich dafür ausgesprochen, beide Förderprogramme des KInvFG um jeweils **zwei Jahre** zu verlängern. Damit würde das Infrastrukturprogramm bis Ende 2022 und das Schulsanierungsprogramm bis Ende 2024 laufen.[9]

Ausweislich der Begründung in der Stellungnahme des Bundesrates ist die Verlängerung notwendig, um die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Finanzhilfen zu gewährleisten.[10] Derzeit gebe es **erhebliche zeitliche Verzögerungen** bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen und einen dementsprechend **geringen Mittelabfluss**. Die Verlängerung diene dazu, die Mittel in voller Höhe abzurufen und in den finanzschwachen Kommunen zu investieren. Da es sich bei einigen Fördermaßnahmen um größere und kostenintensive Vorhaben, insbesondere der sozialen Infrastruktur handele, seien

---

4 KInvFG vom 21. November 2016, BGBl. I 2016, 2613 f.
5 BT-Drs. 18/9849 vom 28. September 2016.
6 KInvFG vom 14. August 2017, BGBl. I 2017, 3122, 3127 ff.
7 §§ 6 Absatz 2 Satz 1, 14 KInvFG.
8 BT-Drs. 19/13183 vom 12. September 2019.
9 BR-Drs. 466/19 (Beschluss) vom 8. November 2019, Ziffer 5.
10 BR-Drs. 466/19 (Beschluss) vom 8. November 2019, Ziffer 5.

umfangreiche Planungsleistungen und ein entsprechender **Planungsvorlauf** vor Maßnahmenbeginn erforderlich. Dies sei insbesondere bei den größeren Baumaßnahmen auf die notwendigen **europaweiten Ausschreibungen** und die aktuelle **Baukonjunktur** zurückzuführen. Durch die konjunkturelle Lage gebe es weniger Angebote aus der Baubranche. Zudem könnten beauftragte Unternehmen teilweise nicht ausreichend bzw. nicht flexible **Personalkapazitäten** zur Verfügung stellen.[11] Im Hinblick auf die Bildungsinfrastruktur werde die Verlängerung aus kommunaler Sicht mit dem Hinweis begründet, dass Schulsanierungen im Interesse eines störungsfreien Unterrichts nur in den Schulferien durchgeführt werden könnten. Daher sei insbesondere hier generell ein längerer Realisierungszeitraum erforderlich.[12]

1.3 Begleitende Prüfung des Bundesrechnungshofes zu einzelnen Fördermaßnahmen

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG seit November 2017 **begleitend**. Zu den Voraussetzungen und der Kontrolle des Erfolges im System der Finanzhilfen nach dem KInvFG hat er dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bereits berichtet.[13]

Seit Oktober 2018 erhebt er nach einem **kommunalen Flächenansatz** auch bei den Kommunen, die Maßnahmen nach dem KInvFG durchführen, vor Ort. Derzeit liegen aus 50 Kommunen mit insgesamt 257 Maßnahmen abschließende Erhebungserkenntnisse aus dem Bereich des Infrastrukturprogramms vor. Zum Schulinfrastrukturprogramm liegen noch keine Erhebungserkenntnisse vor, da es hier noch nicht in allen Ländern abgeschlossene Maßnahmen der Kommunen gibt.

2 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur verzögerten Umsetzung der Fördermaßnahmen

2.1 Mittelabruf und geplante Vorhaben

Die Länder berichten dem Bund über den Stand der Umsetzung einmal jährlich zum 30. Juni.[14] Dabei übersenden sie **zusammenfassende Listen** über abgeschlossene und geplante Vorhaben. Diese Listen enthalten lediglich

---

[11] BR-Drs. 466/19 (Beschluss) vom 8. November 2019, Ziffer 5.
[12] BR-Drs. 466/19 (Beschluss) vom 8. November 2019, Ziffer 5.
[13] HHA-Drs. 19/1068 vom 13. Juni 2018.
[14] § 5 Nr. 2 BLV I, § 7 Nr. 2 BLV II.

Gesamtsummen und keine vorhabenbezogenen Informationen. Der Stand der tatsächlichen Umsetzung der einzelnen Fördermaßnahmen ergibt sich daher aus diesen Listen nicht.

Daneben stellen die Länder dem Bund zweimal jährlich Übersichten über abgeschlossene Maßnahmen zur Verfügung.[15] Über einzelne, bereits begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Maßnahmen berichten sie dem Bund nicht.[16]

Das BMF kann zwar taggenau den aktuellen Stand des Mittelabrufs ermitteln. Für wie viele und für welche Maßnahmen die Mittel konkret abgerufen wurden, weiß das BMF aber nicht, da die Länder ihm dies nicht mitzuteilen haben. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Mittelabruf als nachlaufender Indikator für den Umsetzungsstand des KInvFG nur von **begrenzter Aussagekraft** ist.[17] Dies ergebe sich daraus, dass die Finanzhilfen erst nach Rechnungslegung, in der Regel also erst nach Abschluss von (Teil-)Maßnahmen abgerufen werden, und einige Länder die Mittel darüber hinaus zu einem noch späteren Zeitpunkt abrufen.[18]

Die folgende Tabelle 1 zeigt sowohl für das Infrastrukturprogramm, als auch für das Schulsanierungsprogramm zum Stichtag 31. Oktober 2019 den Umfang der bisher abgerufenen Mittel sowie der geplanten Vorhaben.

[15] § 6 Absatz 1 BLV I, § 8 Absatz 1 BLV II.
[16] BT-Drs. 19/13183 vom 12. September 2019, S. 3.
[17] BT-Drs. 19/13183 vom 12. September 2019, S. 2.
[18] BT-Drs. 19/13183 vom 12. September 2019, S. 2.

Tabelle 1: Mittelabruf und geplante Vorhaben des Infrastruktur- und Schulsanierungsprogramms, Stand 31. Oktober 2019

Land	Finanzhilfen Infrastrukturprogramm (§1 KInvFG)			Finanzhilfen Schulsanierungsprogramm (§ 10 KInvFG)		
	insgesamt	Mittelabruf Stand: 31. Oktober 2019	Vorgesehene Vorhaben* Stand: 30. Juni 2019	insgesamt	Mittelabruf Stand: 31. Oktober 2019	Gebundene Mittel** Stand: 31. März 2019
	in Mio. Euro	in %	in %	in Mio. Euro	in %	in %
Baden-Württemberg	247,7	*75,8*	*99,9*	251,2	*0,5*	*99,7*
Bayern	289,2	*48,9*	*100,0*	293,0	*1,4*	*100,0*
Berlin	137,8	*61,1*	*98,5*	140,4	*0,0*	*75,0*
Brandenburg	107,9	*77,6*	*99,5*	102,4	*0,0*	*100,0*
Bremen	38,8	*50,5*	*99,9*	42,4	*4,7*	*100,0*
Hamburg	58,4	*71,8*	*100,0*	61,4	*9,2*	*100,0*
Hessen	317,1	*32,2*	*96,8*	330,0	*1,5*	*88,3*
Mecklenburg-Vorpommern	79,3	*18,8*	*100,0*	75,2	*0,0*	*88,6*
Niedersachsen	327,5	*53,7*	*100,0*	288,8	*6,1*	*100,0*
Nordrhein-Westfalen	1 125,6	*48,8*	*90,4*	1 120,6	*5,2*	*37,4*
Rheinland-Pfalz	253,2	*28,3*	*96,7*	256,6	*1,6*	*94,6*
Saarland	75,3	*32,8*	*100,0*	72,0	*1,0*	*14,7*
Sachsen	155,8	*63,6*	*100,0*	177,9	*1,5*	*97,6*
Sachsen-Anhalt	110,9	*60,9*	*99,3*	116,4	*0,1*	*2,5*
Schleswig-Holstein	99,5	*39,0*	*96,4*	99,7	*0,0*	*3,4*
Thüringen	75,8	*72,4*	*95,0*	71,8	*6,4*	*74,1*
Gesamt	**3 500,0**	***50,2***	***96,1***	**3 500,0**	***3,0***	***68,8***

*) Die Liste über „vorgesehene Vorhaben" nach § 5 Nr. 2 BLV I umfasst auch die zum Berichtszeitpunkt bereits begonnen oder abgeschlossenen Maßnahmen.

**) Die Liste über „gebundene Mittel" nach § 7 Nr. 2 BLV II umfasst beantragte, bewilligte oder abgeschlossene Vorhaben. Für Rheinland-Pfalz ist Stand 31. Mai 2019.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF)

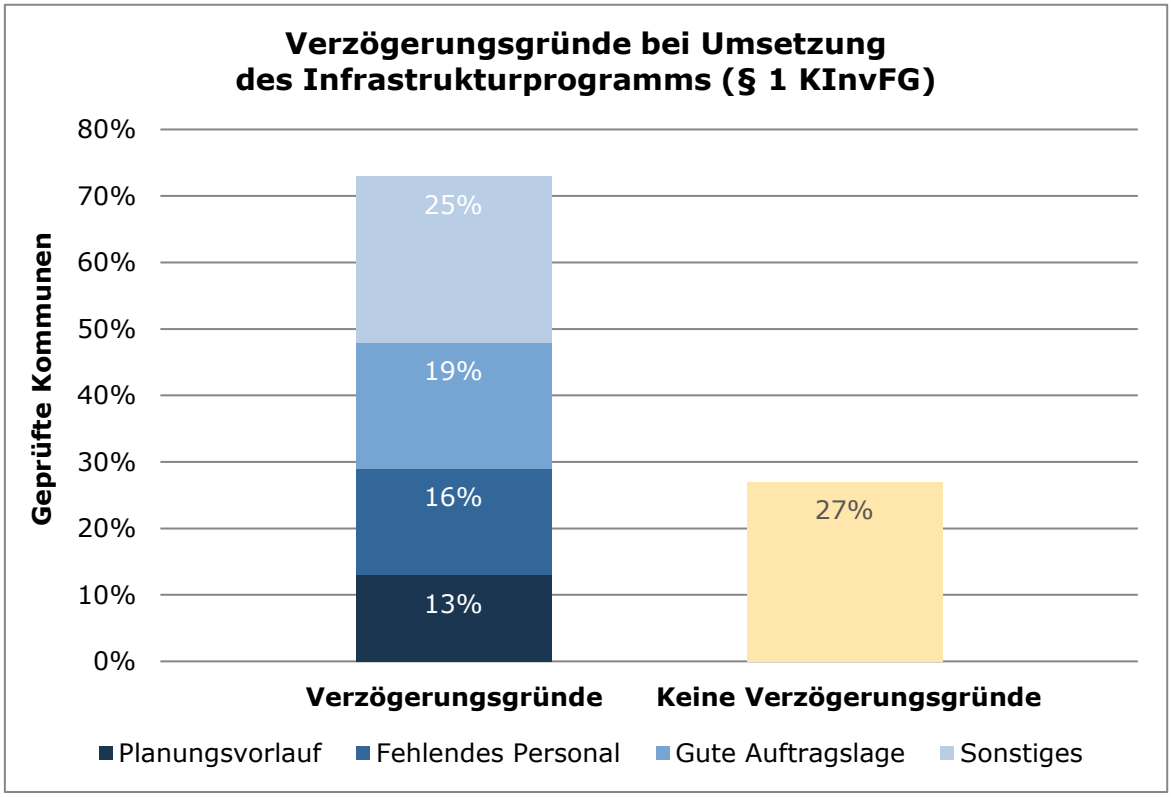
Zum Stand 31. Oktober 2019 wurden beim Infrastrukturprogramm **50,2 %** der Mittel abgerufen. Dabei variieren die Zahlen zum **Mittelabruf** in den Ländern zwischen 18,8 und 77,6 %. Die zusammenfassenden Listen zum Infrastrukturprogramm weisen 96,1 % der vorgesehenen Maßnahmen aus.

Beim Schulsanierungsprogramm, das erst zwei Jahre nach dem Infrastrukturprogramm begann, beträgt der Mittelabruf **3,0 %** zum 31. Oktober 2019. Hierzu haben die Länder 68,8 % gebundene Mittel gemeldet.

2.2 Verzögerungsgründe aus Sicht der betroffenen Kommunen

Der Bundesrechnungshof erfasst bei seinen Flächenerhebungen zu einzelnen Fördermaßnahmen auch Gründe, die aus kommunaler Sicht eine Umsetzung der Finanzhilfen verzögern. Bei seinen Erhebungen zu 257 Fördermaßnahmen des Infrastrukturprogramms in 50 Kommunen hat er festgestellt, dass **73 %** der geprüften Kommunen **Verzögerungsgründe** sahen. 27 % der geprüften Kommunen sahen keine Verzögerungsgründe. Die folgende Abbildung 1 zeigt eine Übersicht über die genannten Verzögerungsgründe.

Abbildung 1: Verzögerungsgründe bei Umsetzung des Infrastrukturprogramms



Quelle: Bundesrechnungshof

19 % der geprüften Kommunen gaben an, dass eine **gute Auftragslage** auf Seiten der Auftragnehmer ein Verzögerungsgrund sei, durch die zum Teil weniger oder keine Angebote bei Vergabeverfahren abgegeben wurden. 16 % der Kommunen gaben **fehlendes Personal in den Kommunen** zur Umsetzung der Finanzhilfen als Verzögerungsgrund an. 13 % der Kommunen machten einen **langen Planungsvorlauf** der Fördermaßnahmen als Verzögerungsgrund geltend.

3 Fazit

Die **Verzögerungsgründe** zur Umsetzung des Infrastrukturprogramms, die der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen festgestellt hat, decken sich im Wesentlichen mit der Begründung des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 8. November 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung. Ein Unterschied besteht lediglich darin, dass die Kommunen bei den Vor-Ort-Erhebungen durch den Bundesrechnungshof auch auf fehlendes eigenes Personal als Grund für Verzögerungen hingewiesen haben, wohingegen der Bundesrat in seiner Stellungnahme nur auf fehlendes externes Personal bei den Auftragnehmern abgestellt hat.

Unbeschadet dieser geringfügig abweichenden Einschätzung kann aus Sicht des Bundesrechnungshofes aufgrund seiner bei den Kommunen gewonnenen Erkenntnisse nicht ausgeschlossen werden, dass die Finanzhilfen des KInvFG im bisherigen festgesetzten Förderzeitraum nicht vollständig abgerufen, damit ein Teil der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht in Maßnahmen umgesetzt und damit letztendlich nicht die beabsichtigen Wirkungen in vollem Umfang erzielt werden können.

Zwar bieten die aktuell niedrigen Zahlen zum **Mittelabruf** allein keinen Beleg dafür, dass der bisherige Förderzeitraum des KInvFG nicht ausreichen wird. Umgekehrt lässt die hohe Anzahl bereits geplanter Vorhaben aber auch **keine Aussage** darüber zu, in welchem Umsetzungsstand sich die Projekte tatsächlich befinden, und ob deshalb der bislang festgesetzte Förderzeitraum ausreichen wird, um alle Mittel zielgerichtet wirksam werden zu lassen.

Angesichts der bisherigen knapp fünfjährigen Laufzeit des Infrastrukturprogramms bewertet der Bundesrechnungshof aber einen gerade einmal hälftigen Mittelabruf tatsächlich als sehr gering. Wenn die geplanten Vorhaben erst in jüngster Zeit vollständig ausgeplant sein sollten bzw. noch nicht einmal

begonnen wurden, könnte der aktuelle Förderzeitraum nicht ausreichen, um die Finanzhilfen vollständig abzurufen und ihre volle **gesamtstaatliche Wirkung** zu entfalten.

Insgesamt hält der Bundesrechnungshof daher eine **angemessene, einmalige Verlängerung** des Förderzeitraums für beide Förderprogramme des KInvFG ausnahmsweise für **vertretbar**. Hierbei geht er allerdings davon aus, dass Länder und Kommunen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten künftig verstärkt darum bemühen, die Umsetzung der geförderten Kommunalinvestitionen rasch zu vollenden, um das gesamtstaatliche Interesse an einer möglichst **zügigen Umsetzung** der bundesseitig geförderten kommunalen Investitionen nicht zu gefährden.

Dr. Mähring Inkmann