



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG)

Teil 2: Verfahrensdauern im Vergleich der Ländermodelle zur
Umsetzung des 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 - 0001746

18. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Hintergrund	4
2	Umsetzung des KInvFG durch die Länder	4
3	Prüfung des Bundesrechnungshofes	5
4	Einfluss der Umsetzungsmodelle auf die Verfahrensdauer	7
4.1	Blick auf die Gesamtverfahrensdauer	8
4.2	Blick auf die Planungsphase	10
4.3	Blick auf die Abwicklungsphase	12
5	Einfluss der Umsetzungsmodelle auf den Mittelabruf im Verlauf des Förderzeitraums	14
6	Vom Bundesrechnungshof beanstandete Maßnahmen je Umsetzungsmodell	16
7	Fazit	17
8	Stellungnahme des BMF	18

0 Zusammenfassung

- 0.1 In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe untersuchen Länder und Bund Möglichkeiten, die Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes zu beschleunigen. (Tz. 1)
- 0.2 Dieser Bericht untersucht am Beispiel der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), inwieweit sich unterschiedliche Ländermodelle zur Umsetzung des KInvFG auf die Verfahrensdauern auswirken: Beim Bewilligungsmodell führen die Länder zunächst ein auf die jeweilige Maßnahme bezogenes Antrags- und Bewilligungsverfahren durch, bevor die Kommunen mit der Umsetzung beginnen. Beim Weiterleitungsmodell können die Kommunen direkt mit der Maßnahmenumsetzung beginnen und müssen die Maßnahme dem Land erst zu einem späteren Zeitpunkt melden. (Tz. 2 und 3)
- 0.3 Bei der durchschnittlichen Gesamtdauer einer Maßnahme gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Modellen. Die Anfangsphasen (sogenannte Planungsphase) dauerten beim Bewilligungsmodell durchschnittlich etwas länger als beim Weiterleitungsmodell. Umgekehrt beanspruchten die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell zum Ende hin (in der sogenannten Abwicklungsphase) mehr Zeit. (Tz. 4)
- 0.4 Auch beim kumulierten Mittelabruf im Förderzeitraum ist der Unterschied zwischen den Modellen marginal. (Tz. 5)
- 0.5 Bei seinen Prüfungen der Fördermaßnahmen beanstandete der Bundesrechnungshof 8,7 % der durchgeführten Maßnahmen im Bewilligungsmodell und 25,7 % derjenigen im Weiterleitungsmodell. (Tz. 6)
- 0.6 Im Ergebnis lassen die unterschiedlichen Umsetzungsmodelle keinen Einfluss auf die Verfahrensdauern und die Geschwindigkeit des Mittelabrufs erkennen. Das Bewilligungsmodell trägt stärker zu einer zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel bei und bietet daher den Kommunen mehr Rechtssicherheit. Daher ist das Bewilligungsmodell zur Umsetzung von Finanzhilfen aus Sicht des Bundesrechnungshofes vorteilhaft. (Tz. 7)
- 0.7 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte die Erkenntnisse aus diesem Bericht für eine einheitliche Bundesposition in der Arbeitsgruppe nutzen. Das BMF will dieser Empfehlung folgen. (Tz. 7 und 8)

1 Hintergrund

Bund und Länder untersuchen in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zum „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ Möglichkeiten, um die Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes zu beschleunigen. Zudem prüfen sie eine etwaige Anpassung der Grundvereinbarung zu Finanzhilfen aus dem Jahr 1986¹. Im Herbst 2023 will die Arbeitsgruppe einen zusammenfassenden Bericht vorlegen.²

Bereits im Mai 2022 hat der Bundesrechnungshof die nicht disponiblen Anforderungen an die Umsetzung von Finanzhilfen sowie die Gestaltungsmöglichkeiten für Verfahrensvereinfachungen in einem Bericht dargelegt.³ Aufbauend auf diesem Bericht haben wir nun in zwei weiteren Berichten vertiefte Erkenntnisse zu den Verfahrensdauern am Beispiel der Finanzhilfen nach dem KInvFG zusammengefasst:

- Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG - Teil 1: Identifikation der Gründe für lange Verfahrensdauern (Bericht Teil 1 vom 20. September 2023)⁴
- Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG - Teil 2: Verfahrensdauern im Vergleich der Ländermodelle zur Umsetzung des KInvFG (vorliegender Bericht)

Mit den Berichten wollen wir eine weitere Datengrundlage für die Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit Blick auf eine mögliche neue Rahmenregelung unter Beachtung der nicht disponiblen Anforderungen an die Umsetzung von Finanzhilfen anbieten.⁵

2 Umsetzung des KInvFG durch die Länder

Nach dem KInvFG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen

- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz (Infrastrukturprogramm) sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz (Schulsanierungsprogramm).

Das Volumen dieser Finanzhilfen beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastruktur- und das Schulsanierungsprogramm.

¹ 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.

² Arbeitsplan der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu den Finanzhilfen, Stand: Januar 2023.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF zu rechtlichen und praktischen Aspekten der Finanzhilfen des Bundes vom 13. Mai 2022, Gz.: I 4 - 0001376.

⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF vom 20. September 2023.

⁵ Näheres zur Ausgangslage und dem Anlass für die Berichte, siehe Bericht Teil 1 vom 20. September 2023, Nummer 1.

Die Länder setzen beide Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Einzelheiten regeln die zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen vom 20. August 2015 für das Infrastrukturprogramm (BLV I) und vom 20. Oktober 2017 für das Schulsanierungsprogramm (BLV II).

Die Verfahrensregelungen der Länder sind teils sehr unterschiedlich. Insbesondere haben die Länder unterschiedlich geregelt, wie sie den Kommunen die Fördermittel bereitstellen. Der Bundesrechnungshof unterscheidet hier zwischen dem sogenannten Weiterleitungsmodell, dem Bewilligungsmodell und dem Stadtstaatenmodell:⁶

- **Weiterleitungsmodell:** Die Kommunen können direkt mit der Umsetzung der Fördermaßnahmen beginnen. Sie müssen dem Land erst bis zu einem bestimmten Anmeldetermin oder beim ersten Mittelabruf nähere Informationen zur Maßnahme mitteilen. Die Kommunen können innerhalb der ihnen zugewiesenen Mittel frei entscheiden, für welche Maßnahmen sie die Finanzhilfen einsetzen.
- **Bewilligungsmodell:** Die Länder führen vor Beginn der Maßnahmenumsetzung ein jeweils auf diese Maßnahme bezogenes Antrags- und Bewilligungsverfahren durch. Dabei beantragen die Kommunen innerhalb der ihnen zugewiesenen Mittel ihre Fördermaßnahmen bei den zuständigen Genehmigungsstellen des Landes. In den Ländern gibt es unterschiedliche Vorgaben, welche Informationen und Unterlagen dem Antrag beizufügen sind. Erst nach Antragsbewilligung können die Kommunen mit der Umsetzung der jeweiligen Maßnahme beginnen.
- **Stadtstaatenmodell:** Berlin, Bremen und Hamburg haben aufgrund ihrer besonderen Verwaltungsstruktur nochmals spezifische Verfahren, die sich von denen der Flächenländer unterscheiden.

3 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG begleitend. Hierfür erheben wir in mehreren aufeinanderfolgenden Erhebungsphasen zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen. Die Erhebungen finden flächendeckend in allen Ländern statt.

In einer Erhebungsphase haben wir bei 156 Maßnahmen aus verschiedenen Förderbereichen des Infrastrukturprogramms⁷ schwerpunktmäßig die jeweilige Verfahrensdauer untersucht. Die Maßnahmen umfassten ein förderfähiges Investitionsvolumen von insgesamt 112,5 Mio. Euro. Davon waren 87,8 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (78,1 %).

⁶ Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO über die Verwendungsnachweisprüfung im Mehr-Ebenen-System der Finanzhilfen nach dem KInvFG vom 24. Juni 2019, Gz.: I 4 - 2017 - 1258/2. Bericht, Nummer 2.1.

⁷ § 3 Nummer 1a) (Krankenhäuser), b) (Lärmbekämpfung), c) (Städtebau), d) (Informationstechnologie), e) (Energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen), f) (Luftreinhaltung); § 3 Nummer 2a) (Frühkindliche Infrastruktur), b) (Energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur).

Im Folgenden haben wir die 156 geprüften Maßnahmen den unterschiedlichen Ländermodellen zur Umsetzung des KInvFG zugeordnet:

Tabelle 1

Geprüfte Maßnahmen nach Umsetzungsmodell

Umsetzungsmodell	Anzahl ^a	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes	Durchschnitt Investitionsvolumen je Maßnahme
		<i>in Euro</i>		
Bewilligungsmodell ^b	53	51 704 041	36 139 038	975 548
Weiterleitungsmodell ^c	90	58 663 130	49 772 925	651 813
Stadtstaatenmodell ^d	13	2 117 313	1 905 582	162 870
Gesamt ^e	156	112 484 484	87 817 545	721 054
Gesamt ohne Stadtstaatenmodell ^e	143	110 367 171	85 911 963	771 798

Erläuterung:

^a Die zu prüfenden Maßnahmen je Land wählen wir zufallsgesteuert entsprechend dem Verhältnis der ausgereichten Finanzhilfen aus.

^b Nach dem Bewilligungsmodell verfahren: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

^c Nach dem Weiterleitungsmodell verfahren: Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen.

^d Berlin, Bremen und Hamburg sind dem Stadtstaatenmodell zugeordnet.

^e Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Modelle der drei Stadtstaaten unterscheiden sich zum einen bereits untereinander. Zudem sind sie angesichts der besonderen Verwaltungsstrukturen nicht angemessen mit den Modellen in den Flächenländern vergleichbar. Daher legen wir in diesem Bericht den Fokus auf die beiden Umsetzungsmodelle der Flächenländer. Die Erkenntnisse in diesem Bericht basieren somit auf den 143 geprüften Maßnahmen der Flächenländer, die dem Bewilligungsmodell oder dem Weiterleitungsmodell zugeordnet sind.

Der Bericht untersucht, inwieweit sich die beiden Ländermodelle zur Umsetzung des Infrastrukturprogramms auf die Verfahrensdauer der Fördermaßnahmen (Tz. 4) sowie auf die Geschwindigkeit des Abrufes von KInvFG-Mitteln insgesamt (Tz. 5) auswirken.

4 Einfluss der Umsetzungsmodelle auf die Verfahrensdauer

Gesamtverfahrensdauer und einzelne Verfahrensabschnitte

Bei unserer Betrachtung, inwieweit sich die unterschiedlichen Umsetzungsmodelle der Flächenländer auf die Verfahrensdauer der Fördermaßnahmen auswirken, legen wir den Fokus zunächst auf die **Gesamtverfahrensdauer** der einzelnen Maßnahmen, d. h. den Zeitraum von der Entscheidung der Kommune über die Inanspruchnahme der Förderung für die jeweilige Maßnahme bis hin zum vollständigen Abruf der Mittel durch die Kommune für diese Maßnahme.

Ferner betrachten wir **zwei Verfahrensabschnitte** des Gesamtverfahrens näher:

- Die **Planungsphase** umfasst den Zeitraum von der Entscheidung für die KInvFG-Förderung bis zum Beginn der eigentlichen Maßnahmenumsetzung. In diese Phase fällt neben der konkreten Planung auch das Vergabeverfahren sowie – beim Bewilligungsmodell – das Antrags- und Bewilligungsverfahren.
- Die **Abwicklungsphase** umfasst den Zeitraum nach der eigentlichen Maßnahmenumsetzung (z. B. Bauabschluss) bis zum vollständigen Abruf der KInvFG-Mittel für die jeweilige Maßnahme.

Wir nehmen diese beiden Phasen in den Blick, weil die Verfahrensregelungen der Länder – wenn – in diesen beiden Phasen wirken dürften. Dagegen wird die Dauer der dazwischen liegenden Durchführungsphase (z. B. Baubeginn bis Bauabschluss) insbesondere durch den Auftragnehmer, und nicht durch Regelungen zur Umsetzung des KInvFG, geprägt. Diese Phase betrachten wir in diesem Bericht daher nicht näher.⁸

Datengrundlage

Dieser Bericht basiert auf 143 geprüften Maßnahmen, die dem Bewilligungsmodell oder dem Weiterleitungsmodell zugeordnet sind (siehe Tz. 3). Die Maßnahmen betreffen teils sehr unterschiedliche Maßnahmenarten.⁹ In unserem Bericht Teil 1 vom 20. September 2023 haben wir festgestellt, dass die Maßnahmendauer stark von der jeweiligen Maßnahmenart abhängt.¹⁰

⁸ Zur Durchführungsphase siehe Bericht Teil 1 vom 20. September 2023, Nummer 4.2.

⁹ Sanierung Gebäude, Neubau Gebäude, Straßenbau, Straßenbeleuchtung, Breitbandausbau, Beschaffungen, Sonstiges.

¹⁰ Bericht Teil 1 vom 20. September 2023, Nummern 3 und 5.

Gebäudesanierungen stellen mit 100 Maßnahmen den größten Block dieser 143 Maßnahmen dar (69,9 %). Daher stellen wir neben den 143 Maßnahmen insgesamt immer auch diesen Anteil dar. So stützen wir den Vergleich der Umsetzungsmodelle auch auf vergleichbare Maßnahmen. Die 100 Maßnahmen zur Gebäudesanierung verteilen sich wie folgt auf die Umsetzungsmodelle:

Tabelle 2

Geprüfte Maßnahmen zur Gebäudesanierung

Umsetzungsmodell	Anzahl	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes	Durchschnitt Investitionsvolumen je Maßnahme
		<i>in Euro</i>		
Bewilligungsmodell	39	25 098 055	18 346 006	643 540
Weiterleitungsmodell	61	39 360 841	33 225 220	645 260
Gesamt ^a	100	64 458 896	51 571 226	644 589

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

4.1 Blick auf die Gesamtverfahrensdauer

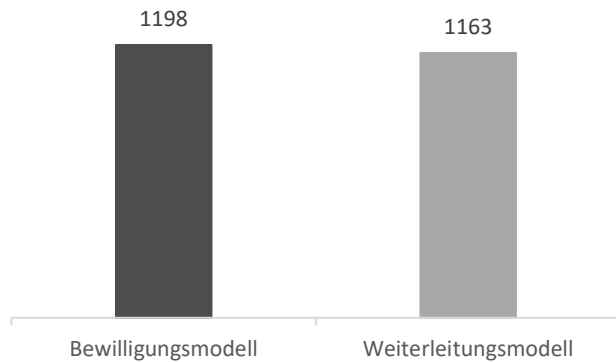
Alle 143 Maßnahmen als Datengrundlage

Insgesamt betrug die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer der 143 in den Flächenländern geprüften Maßnahmen 1176 Tage (3,2 Jahre). Betrachtet man die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer der 143 Maßnahmen je nach Umsetzungsmodell, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 1

Durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer in Tagen

Die geprüften Maßnahmen im Bewilligungsmodell weisen eine um 35 Tage leicht längere Verfahrensdauer auf als die Maßnahmen im Weiterleitungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

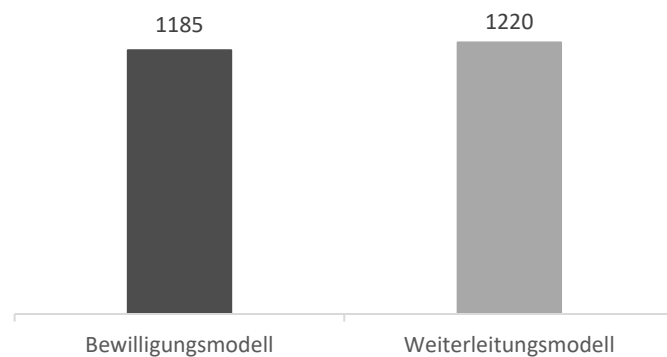
Nur Gebäudesanierungen als Datengrundlage

Die 100 geprüften Maßnahmen zur Gebäudesanierung dauerten durchschnittlich 1 206 Tage (3,3 Jahre). Je nach Umsetzungsmodell stellt sich die Gesamtverfahrensdauer wie folgt dar:

Abbildung 2

Durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer in Tagen bezogen auf Gebäudesanierungen

Bei den Gebäudesanierungen weisen die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell eine um 35 Tage leicht längere Verfahrensdauer auf als die Maßnahmen im Bewilligungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Zwischenergebnis

Die durchschnittlichen Gesamtverfahrensdauern im Bewilligungs- und Weiterleitungsmodell unterscheiden sich nur unwesentlich. Während bei der Betrachtung aller 143 geprüften Maßnahmen das Bewilligungsmodell mit 1 198 Tagen (3 Jahre und 3 Monate) eine um knapp einen Monat minimal längere durchschnittliche Verfahrensdauer aufweist als das Weiterleitungsmodell, stellt sich dies bei der Betrachtung der geprüften Gebäudesanierungen genau umgekehrt dar. Hier dauern die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell mit durchschnittlich 1 220 Tagen (3 Jahre und 4 Monate) knapp einen Monat länger als die Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell.

4.2 Blick auf die Planungsphase

Alle 143 Maßnahmen als Datengrundlage

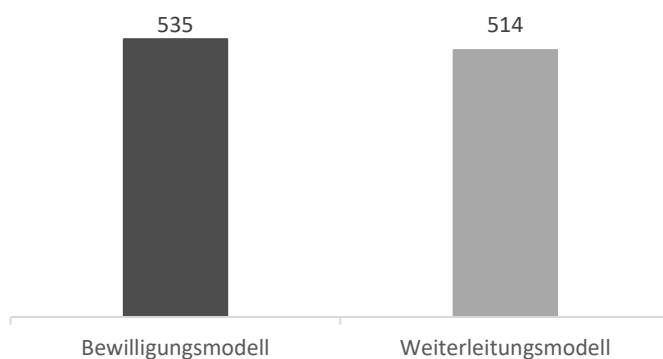
Die Dauer der Planungsphase beträgt bei den 143 in den Flächenländern geprüften Maßnahmen im Durchschnitt 522 Tage (1,4 Jahre).

Je nach Umsetzungsmodell stellt sich die Dauer der Planungsphase wie folgt dar:

Abbildung 3

Durchschnittliche Dauer der Planungsphase in Tagen

Die Planungsphase dauert bei den Maßnahmen im Bewilligungsmodell durchschnittlich 21 Tage länger als bei den Maßnahmen im Weiterleitungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

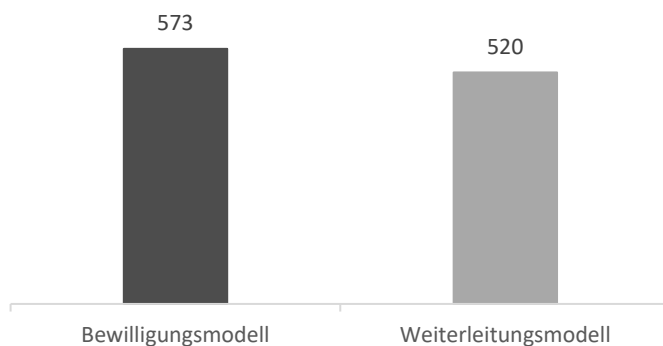
Nur Gebäudesanierungen als Datengrundlage

Bei den 100 geprüften Maßnahmen zur Gebäudesanierung dauert die Planungsphase insgesamt betrachtet durchschnittlich 541 Tage (1,5 Jahre). Je nach Umsetzungsmodell ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4

Durchschnittliche Dauer der Planungsphase in Tagen bezogen auf Gebäudesanierungen

Bei den Gebäudesanierungen weisen die Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell eine um 53 Tage längere Planungsphase auf als die Maßnahmen im Weiterleitungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Dauer des Antrags- und Bewilligungsverfahrens

Während der Planungsphase müssen die Kommunen nach dem Bewilligungsmodell zunächst ihre Fördermaßnahmen bei den zuständigen Genehmigungsstellen des Landes beantragen. Erst nach Bewilligung des Antrags können sie mit der tatsächlichen Umsetzung der Maßnahme beginnen, d. h. der Umsetzung dienende Leistungs- und Lieferungsverträge abschließen (s. Tz. 2).

Der Zeitraum von der Antragstellung durch die Kommune bis zur Bewilligung durch das Land dauerte bei den 53 geprüften Maßnahmen durchschnittlich 145 Tage (knapp fünf Monate) bezogen auf alle Maßnahmenarten. Bezogen auf die 39 Gebäudesanierungen betrug der Zeitraum 158 Tage. Während dieses Zeitraums führten viele Kommunen die Maßnahme bei genehmigten vorzeitigem Maßnahmenbeginn fort. Andere setzten zumindest die Planung fort, soweit dabei noch keine grundsätzlich förderfähigen Kosten entstanden.

Zwischenergebnis

Die Planungsphase im Bewilligungsmodell überstieg die des Weiterleitungsmodells um 21 Tage (4,1 %, siehe Abbildung 3) bzw. bei den Gebäudesanierungen um 53 Tage (10,2 %, Abbildung 4). Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Kommunen im Weiterleitungsmodell direkt mit der Maßnahmenumsetzung beginnen konnten, während im Bewilligungsmodell die Kommunen nach Antrag zunächst die Genehmigung des Landes abwarteten.

Allerdings müsste in diesem Fall der Zeitraum zwischen Antrag und Genehmigung die Planungsphase eins zu eins verlängern. Dies ist jedoch nicht gegeben: Der Unterschied zwischen den Planungsphasen der zwei Modelle beträgt lediglich 21 bzw. 53 Tage (siehe Abbildungen 3 und 4). Demgegenüber dauerte es vom Antrag bis zur Genehmigung mit 145 bzw. 158 Tagen erheblich länger. Die Planungsphase im Bewilligungsmodell verlängerte sich insgesamt vergleichsweise lediglich geringfügig. Hierfür kann nur ursächlich sein, dass die Kommunen nicht das Ende des schwebenden Genehmigungszustands abwarteten, sondern die Zeit bis zur Bewilligung nutzten, um die Maßnahme weiter voranzutreiben und/oder die Länder einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugelassen haben.

4.3 Blick auf die Abwicklungsphase

Alle 143 Maßnahmen als Datengrundlage

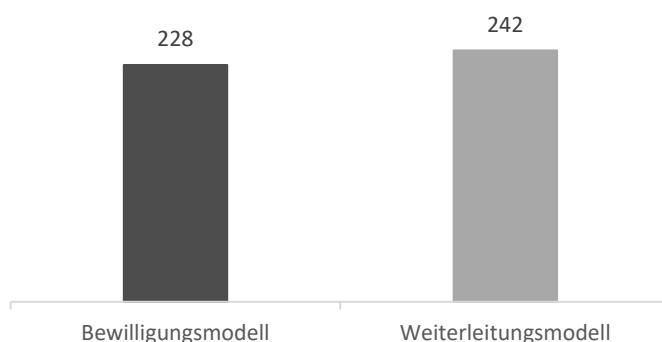
Bei den in den Flächenländern geprüften 143 Maßnahmen betrug die durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase 237 Tage (sieben bis acht Monate).

Abbildung 5 zeigt die Dauer der Abwicklungsphase je nach Umsetzungsmodell:

Abbildung 5

Durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase in Tagen

Die Abwicklungsphase dauert bei den Maßnahmen im Weiterleitungsmodell durchschnittlich 14 Tage länger als bei den Maßnahmen im Bewilligungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

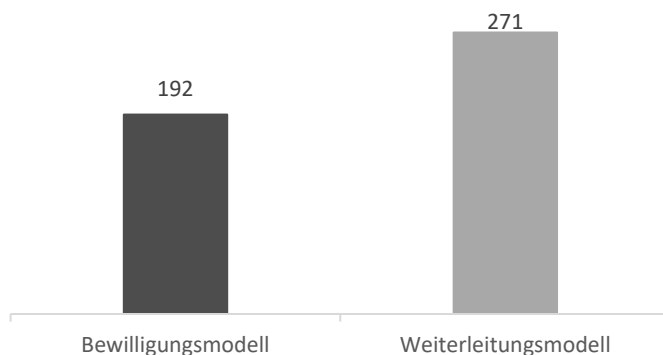
Nur Gebäudesanierungen als Datengrundlage

Unabhängig vom jeweiligen Umsetzungsmodell dauert die Abwicklungsphase bei den geprüften 100 Maßnahmen zur Gebäudesanierung durchschnittlich 240 Tage (knapp acht Monate). Je nach Umsetzungsmodell sieht die Dauer der Abwicklungsphase wie folgt aus:

Abbildung 6

Durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase in Tagen bezogen auf Gebäudesanierungen

Bei den Gebäudesanierungen dauert die Abwicklungsphase bei den Maßnahmen im Weiterleitungsmodell durchschnittlich 79 Tage länger als bei den Maßnahmen im Bewilligungsmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die unerwartet lange Dauer der Abwicklungsphase wurde laut Kommunen stark dominiert von verspätet erstellten Verwendungsnachweisen aufgrund „Liegenlassens“. Das reine Erstellen der Verwendungsnachweise an sich bewerteten die Kommunen dagegen als wenig aufwendig (siehe hierzu auch Bericht Teil 1 vom 20. September 2023, Nummer 4.3).

Zwischenergebnis

Die Auswertungen zur Abwicklungsphase stellen sich genau umgekehrt zu den Auswertungen in der Planungsphase dar. In der Abwicklungsphase wiesen die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell bei beiden Auswertungen eine durchschnittlich längere Dauer auf als die Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell: Bezogen auf alle Maßnahmenarten überschritt die durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase beim Weiterleitungsmodell die des Bewilligungsmodells um 6,1 % (Abbildung 5) bzw. sogar deutlich um 41,1 % bei den Gebäudesanierungen (Abbildung 6).

Hierfür könnte ursächlich sein, dass der Zeitaufwand für das Antrags- und Bewilligungsverfahren beim Bewilligungsmodell und die damit bereits in der Planungsphase durchgeführte Prüfung der Förderfähigkeit der Maßnahme in der Abwicklungsphase durch ein zügigeres Verwendungsnachweisverfahren kompensiert wurde. Dagegen konnten die ausführenden

Stellen beim Weiterleitungsmodell weniger auf bereits vorliegende Informationen zurückgreifen. Angesichts der wenig aufwändigen Erstellung der Verwendungsnachweise erachten wir es jedoch als unwahrscheinlich, dass sich die längere Dauer der Abwicklungsphase im Weiterleitungsmodell allein auf einen Mehraufwand bei der Verwendungsnachweiserstellung zurückführen lässt. Möglich ist aber, dass beim Weiterleitungsmodell die Tendenz zu einer nachrangigeren Bearbeitung ausgeprägter war, weil die notwendigen Unterlagen erst noch zusammenzustellen waren.

5 Einfluss der Umsetzungsmodelle auf den Mittelabruf im Verlauf des Förderzeitraums

Die Länder berichten dem Bund zweimal jährlich über die abgeschlossenen Maßnahmen (§ 7 Absatz 2 KInvFG). Das BMF erstellt daraus Übersichten u. a. zum Stand der abgerufenen Mittel nach Ländern. Danach hatten die Länder zum 30. Juni 2023 insgesamt Bundesmittel von 3,3 Mrd. Euro, und damit 94,5 % des Gesamtvolumens aus dem Infrastrukturprogramm abgerufen.¹¹

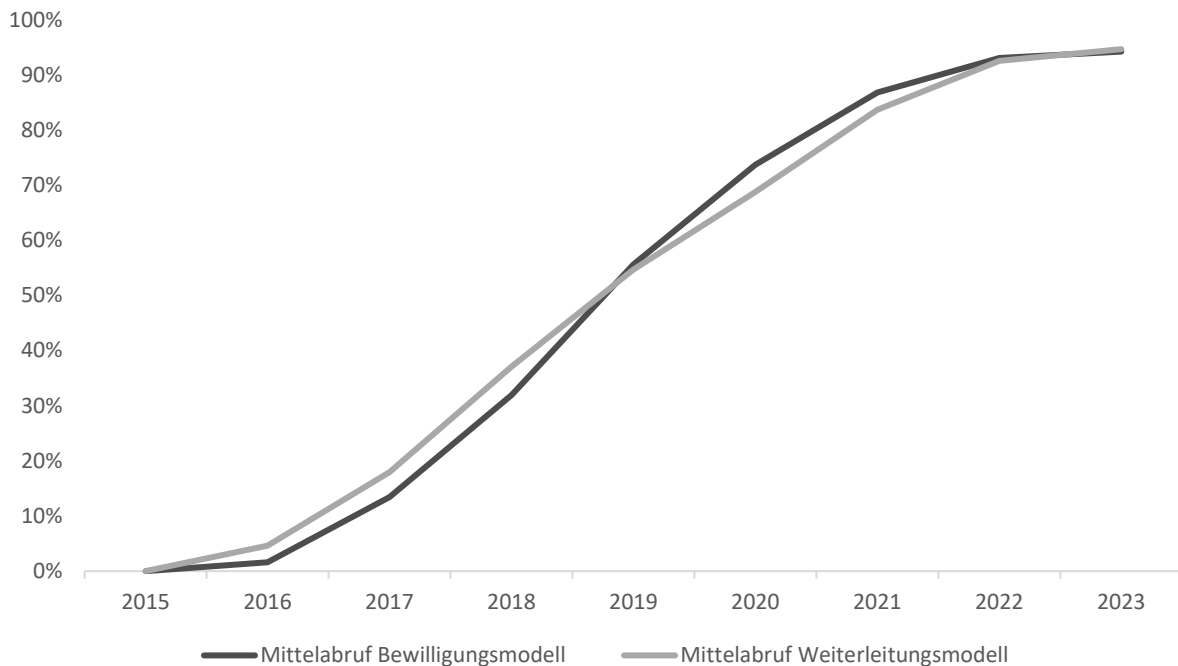
Wir haben aus den Übersichten die Mittelabrufe der Länder mit Bewilligungsmodell und der Länder mit Weiterleitungsmodell jeweils zu den halbjährlichen Meldezeitpunkten seit Beginn des Förderzeitraums des KInvFG (1. Juli 2015) aggregiert. Da sich die Anzahl der Maßnahmen und die der abgerufenen Summen je Land erheblich unterscheiden, haben wir die Abrufe prozentual zu den je Land ausgereichten Finanzhilfen berechnet. Daraus ergeben sich bis Juni 2023 folgende Kurven:

¹¹ Stand der Umsetzung des KInvFG I in den Ländern, Publikation des BMF vom 29. August 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Foerderung-Investitionen/umsetzung-kinvfg-l.pdf?__blob=publicationFile&v=48.

Abbildung 7

Mittelabruf im Verlauf des Förderzeitraums

Die Mittelabrufe der Länder mit Bewilligungsmodell sind anfangs geringer (die Kurve startet flacher) und bleiben bis zum Jahr 2019 unter dem Niveau der Länder mit Weiterleitungsmodell. Nach 2019 ist es umgekehrt, um sich dann im Jahr 2023 nahezu anzugleichen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Zwischenergebnis

Der kumulierte Mittelabruf im Förderzeitraum entspricht unseren Erkenntnissen: Der Unterschied zwischen Bewilligungs- und Weiterleitungsmodell ist marginal und vernachlässigbar. Am Weitesten lagen die Modelle in den Jahren 2018 und 2020 auseinander. Während im Jahr 2018 die Abrufquote beim Weiterleitungsmodell um 5,2 % höher war als beim Bewilligungsmodell, verzeichnete das Bewilligungsmodell im Jahr 2020 eine um 4,9 % höhere Abrufquote als das Weiterleitungsmodell. Seit dem Jahr 2022 sind die Abrufquoten nach beiden Modellen auf einem ähnlichen Niveau.

6 Vom Bundesrechnungshof beanstandete Maßnahmen je Umsetzungsmodell

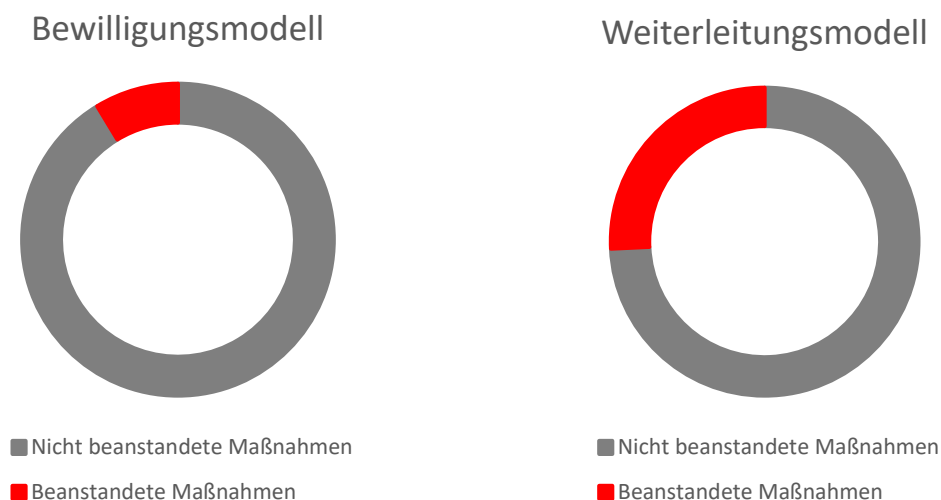
In unseren ersten vier Flächenerhebungsphasen zur Umsetzung des KInvFG prüften wir schwerpunktmäßig, ob die Fördermaßnahmen zweckentsprechend umgesetzt wurden. Insgesamt prüften wir in diesen vier Erhebungsphasen bei den Flächenländern 503 zufällig ausgewählte Maßnahmen.¹² Davon entfielen 196 auf Länder mit Bewilligungsmodell und 307 Maßnahmen auf Länder mit Weiterleitungsmodell.

Von diesen 503 Maßnahmen beanstandeten wir 96 Maßnahmen (19,1 %).¹³ Auf die 196 Maßnahmen der Länder mit Bewilligungsmodell entfielen 17 Beanstandungen (8,7 %). Auf die 307 Maßnahmen der Länder mit Weiterleitungsmodell entfielen 79 Beanstandungen (25,7 %).

Abbildung 8

Beanstandete Maßnahmen je Umsetzungsmodell

Bei 25,7 % der geprüften Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell stellten wir zweckwidrige Verwendungen fest. Bei den Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell waren dies 8,7 % der geprüften Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

¹² Die zu prüfenden Maßnahmen je Land wählen wir zufallsgesteuert entsprechend dem Verhältnis der ausgereichten Finanzhilfen aus.

¹³ 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.

7 Fazit

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die unterschiedlichen Ländermodelle zur Umsetzung des KInvFG nicht wesentlich auf die Verfahrensdauer der einzelnen Fördermaßnahmen sowie auf die Geschwindigkeit des Abrufes von KInvFG-Mitteln während des Förderzeitraums auswirken.

Kleinere Unterschiede lassen sich in der Planungsphase sowie in der Abwicklungsphase der Maßnahmen erkennen. Während die Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell eine etwas längere Planungsphase aufwiesen als die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell, stellte sich dies in der Abwicklungsphase genau umgekehrt dar: Hier beanspruchten die Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell mehr Zeit. Grund hierfür dürfte insbesondere sein, dass die Länder beim Bewilligungsmodell die Förderfähigkeit der Maßnahmen bereits im Antrags- und Bewilligungsverfahren während der Planungsphase prüfen. Dieser Zeitaufwand wird durch eine zügigere Bearbeitung in der Abwicklungsphase kompensiert. Dagegen können die Kommunen und Länder beim Weiterleitungsmodell in der Abwicklungsphase weniger auf bereits vorgelegte Anträge und Unterlagen zurückgreifen.

Betrachtet man die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer der Maßnahmen in beiden Modellen, so heben sich die in der Planungs- und Abwicklungsphase festgestellten Unterschiede im Wesentlichen wieder auf.

Ähnliches stellen wir beim Verlauf des Mittelabrufs durch die Länder während des gesamten Förderzeitraums fest: Die Mittelabrufe der Länder mit Bewilligungsmodell starteten zwar etwas später, stellten sich im weiteren Verlauf aber zügiger dar als bei den Ländern mit Weiterleitungsmodell. Seit dem Jahr 2022 gibt es kaum mehr einen Unterschied zwischen den Abrufquoten der beiden Modelle.

Einen erkennbaren Unterschied haben wir jedoch bei der Fehleranfälligkeit der beiden Modelle festgestellt. Während wir bei unseren Prüfungen bei den Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell 8,7 % der Maßnahmen beanstandeten, waren dies bei den Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell mit 25,7 % deutlich mehr. Wir ziehen daraus den Schluss, dass das Bewilligungsmodell mit dem Antrags- und Bewilligungsverfahren vor Maßnahmenumsetzung präventiv wirkt und die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel zuverlässiger sicherstellt als das Weiterleitungsmodell.

Da die unterschiedlichen Umsetzungsmodelle keinen wesentlichen Einfluss auf die Verfahrensdauern und die Geschwindigkeit des Mittelabrufs haben, das Bewilligungsmodell die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel aber zuverlässiger sicherstellt, ist eine Projektförderung nach Art des Bewilligungsmodells zur Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes vorteilhaft.

Wir empfehlen dem BMF, die in diesem Bericht dargestellten Erkenntnisse zu den unterschiedlichen Umsetzungsmodellen für eine einheitliche Bundesposition in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu nutzen.

8 Stellungnahme des BMF

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2023 hat das BMF mitgeteilt, dass es unserer Empfehlung folgen und die in diesem Bericht dargestellten Erkenntnisse in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ einbringen will.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.