Bundesrechnungshof

# Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

# Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG)

## Teil 1: Identifikation der Gründe für lange Verfahrensdauern

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 - 0001745

20. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

**Inhaltsverzeichnis**


| | | |
|---|---|---|
| 0 | Zusammenfassung | 3 |
| 1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.1 | Anlass für den Bericht | 4 |
| 1.2 | Nicht disponible Anforderungen an die Umsetzung von Finanzhilfen | 5 |
| 1.3 | Finanzhilfen nach dem KInvFG | 6 |
| 2 | Prüfung des Bundesrechnungshofes | 6 |
| 3 | Gesamtüberblick über Verfahrensdauern | 7 |
| 4 | Dauer einzelner Verfahrensabschnitte und Gründe für verlängerte Verfahren | 8 |
| 4.1 | Planungsphase | 10 |
| 4.2 | Durchführungsphase | 12 |
| 4.3 | Abwicklungsphase | 15 |
| 5 | Fazit | 18 |
| 6 | Stellungnahme des BMF | 20 |

# 0 Zusammenfassung

0.1 In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe untersuchen Länder und Bund Möglichkeiten, die Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes zu beschleunigen.

Dieser Bericht analysiert die Dauer von Maßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) sowie typische Gründe für lange Verfahrensdauern. Er basiert auf 156 geprüften Maßnahmen aus verschiedenen Förderbereichen und soll Erkenntnisse für die Arbeitsgruppe bieten. (Tz. 1 und 2)

0.2 Durchschnittlich dauerten diese Maßnahmen 3,2 Jahre. Komplexe Vorhaben benötigen mehr Zeit als beispielsweise Beschaffungsmaßnahmen. So dauerten Neubaumaßnahmen mit 4,3 Jahren am längsten. Beschaffungsmaßnahmen wurden mit 1,1 Jahren am schnellsten durchgeführt. (Tz. 3 und 5)

0.3 Wir haben das Gesamtverfahren in die **drei Phasen Planung, Durchführung und Abwicklung** der Maßnahmen unterteilt. Die Planungsphase beanspruchte am meisten Zeit (522 Tage), gefolgt von der Durchführungsphase (403 Tage). Die Abwicklungsphase wies im Durchschnitt 233 Tage auf. (Tz. 4)

0.4 Kapazitätsprobleme in den Kommunen (fehlendes Personal) und Verzögerungen auf Auftragnehmerseite waren aus Sicht der Kommunen die vorherrschenden Gründe für Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung. Hinzu traten spezifische Probleme je Phase. (Tz. 4 und 5)

0.5 Planungs- und Durchführungsphase korrelieren in der Dauer. So weisen Maßnahmen mit anspruchsvolleren und entsprechend längeren Durchführungsphasen in der Regel auch eine längere Planungsdauer auf. Die Dauer der Abwicklungsphase wird dagegen eher durch die Bearbeitungskapazitäten in den Kommunen geprägt. (Tz. 5)

0.6 Bürokratische Hemmnisse aufgrund von Bundesvorgaben zur Durchführung der Finanzhilfen sowie daraus resultierende administrative Probleme sind uns weder von den Kommunen kommuniziert worden noch haben wir solche festgestellt. (Tz. 5)

0.7 Daher sehen wir die Möglichkeiten, die Verfahren bei Finanzhilfen bundesseitig zu beschleunigen, als sehr begrenzt an. Von den Kommunen geschilderte administrative Hemmnisse, z. B. Bau- oder Brandschutzvorschriften, sind durch Finanzhilferegelungen nicht beeinflussbar. Wesentlich ist daher die Festlegung eines – von Beginn an – angemessenen Förderzeitraums. Die größten Chancen für eine Beschleunigung sehen wir in der Digitalisierung der Verfahren. Bund und Länder sollten eine einheitliche digitale Plattform schaffen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte die Erkenntnisse aus diesem Bericht zu den Gründen langer Verfahrensdauern für eine einheitliche Bundesposition in der Arbeitsgruppe nutzen. Das BMF will dieser Empfehlung folgen. (Tz. 5 und 6)

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Anlass für den Bericht

Am 2. Dezember 2020 beschlossen die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern ein gemeinsames Arbeitsprogramm für Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau.[1] Darin haben sie vereinbart, in ausgewählten Bereichen rechtliche Hindernisse für flexibles Verwaltungshandeln zu identifizieren und mögliche Abhilfen zu prüfen. Einer dieser ausgewählten Bereiche betrifft die Finanzhilfen des Bundes an die Länder. Das Arbeitsprogramm sieht vor, dass Bundesregierung und Länder bei der Ausgestaltung von Verwaltungsvereinbarungen für neue Finanzhilfen soweit möglich Gesichtspunkte für einen schnelleren Mittelabfluss berücksichtigen. Hierzu sind die Länder aufgerufen, „konkrete verfahrensspezifische Hindernisse für einen zügigen Mittelabfluss gemeinsam mit dem Bund zu identifizieren“ und Möglichkeiten zu prüfen, „die Kommunen bei der Mittelbeantragung zu unterstützen“.[2]

Im März 2022 übermittelten die Länder dem BMF eine Bestandsaufnahme zu aus ihrer Sicht bestehenden verfahrensspezifischen Hindernissen bei der Umsetzung von Finanzhilfen.[3] Sie kamen zu dem Ergebnis, dass es einer neuen Rahmenregelung für Finanzhilfen in Anlehnung an die bestehende Grundvereinbarung aus dem Jahr 1986[4] bedürfe. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe analysieren Vertreter der Länder und des Bundes derzeit die Bestandsaufnahme der Länder und ermitteln das Optimierungspotenzial auf Bundes- sowie auf Länderebene. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens bei Finanzhilfen zu erarbeiten und eine etwaige Anpassung der Grundvereinbarung zu Finanzhilfen zu prüfen. Im Herbst 2023 will die Arbeitsgruppe einen zusammenfassenden Bericht vorlegen.[5]

Der Bundesrechnungshof hat – einer Bitte des BMF folgend – mit Bericht vom 13. Mai 2022 zu der Bestandsaufnahme der Länder Stellung genommen.[6] Darin haben wir einerseits die nicht disponiblen Anforderungen an die Umsetzung von Finanzhilfen sowie andererseits die Gestaltungsmöglichkeiten für Verfahrensvereinfachungen dargelegt. Aufbauend auf diesem Bericht fassen wir nun in zwei weiteren Berichten vertiefte Erkenntnisse zu den Verfahrensdauern am Beispiel der Finanzhilfen nach dem KInvFG zusammen:

---

1 Bundestagsdrucksache 19/31573, S. 61 ff.

2 Bundestagsdrucksache 19/31573, S. 62.

3 Schreiben des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 8. März 2022 (Gz.: FV 5013 A-001-IV4/16) mit der Gemeinsamen Bestandsaufnahme der Mitglieder der Länderarbeitsgruppe zu verfahrensspezifischen Hindernissen bei den Finanzhilfen vom 10. September 2021.

4 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.

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

6 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.

- Bericht zur administrativen Umsetzung der Finanzhilfen nach dem KInvFG – Teil 1 (vorliegender Bericht): Identifikation der Gründe für lange Verfahrensdauern
- Bericht zur administrativen Umsetzung der Finanzhilfen nach dem KInvFG – Teil 2: Verfahrensdauern im Ländervergleich

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.

## 1.2 Nicht disponible Anforderungen an die Umsetzung von Finanzhilfen

Der Anspruch an eine eventuell neu zu erarbeitende Rahmenregelung für Finanzhilfen besteht darin, unnötige Bürokratie abzubauen und die notwendigen Regelungen so zu gestalten, dass die Finanzhilfen ihre – von der Verfassung geforderte – gesamtstaatliche Wirkung entfalten. Um gesamtstaatliche Wirkung zu entfalten, müssen die Finanzhilfen

- zweckentsprechend verwendet werden,
- zusätzlich zu den eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden,
- effektiv und effizient eingesetzt werden und
- eine größtmögliche Nachhaltigkeitswirkung entfalten.

Dies bedeutet, dass die den Finanzhilfen zugrundeliegenden Regelungen und Verfahren gewährleisten müssen, dass diese Anforderungen erfüllt werden.[7] Außerdem muss die Bundesregierung die Einhaltung der Anforderungen überprüfen können. Denn ihr obliegt die Verantwortung für die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel. Sie muss zudem in der Lage sein, über den Umsetzungsstand der einzelnen Förderprogramme – z. B. gegenüber dem Bundestag – zu berichten und Erfolgskontrollen der angestrebten Verbesserungen durchzuführen. Um diesen Aufgaben nach Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz nachkommen zu können, verfügt die Bundesregierung über Steuerungs- und Kontrollrechte.[8] Daneben obliegt ihr nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz die Pflicht, die Verwendung der Bundesmittel regelmäßig zu überprüfen. Zur Wahrnehmung dieser verfassungsrechtlich festgelegten Prüfpflichten und -rechte sind Verwendungsnachweisprüfungen durch den Bund und ein angemessenes Berichtswesen unabdingbar.[9]

Dies ist der Maßstab, an dem die in Betracht kommenden Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen zu messen sind.

---

7 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, Nummer 2.

8 Artikel 104b Absatz 2 Sätze 1 bis 4 Grundgesetz, Artikel 104c Sätze 2 und 3 Grundgesetz.

9 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, Nummern 2 und 3.

## 1.3 Finanzhilfen nach dem KInvFG

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. Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms ist von Mitte 2015 bis – nach nunmehr dreimaliger Verlängerung – Ende 2023 vorgesehen.[10] Das Schulsanierungsprogramm startete Mitte 2017, wurde bereits zweimal verlängert und läuft nun bis Ende 2025.[11]

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Einzelheiten dazu sind in den 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) geregelt.

# 2 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 Erkenntnisse in diesem Bericht basieren auf 156 geprüften Maßnahmen aus verschiedenen Förderbereichen[12] des Infrastrukturprogramms des KInvFG. Die Maßnahmen umfassten ein förderfähiges Investitionsvolumen von insgesamt 112,5 Mio. Euro. Davon waren 87,8 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (78,1 %).

[10] Das Infrastrukturprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2018 laufen.

[11] Das Schulsanierungsprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2022 laufen.

[12] § 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).

Tabelle 1

## Überblick über die geprüften Maßnahmen

| Maßnahmenart[a] | Anzahl | Investitionsvolumen | Finanzhilfen des Bundes |
|---|---|---|---|
| | | *in Mio. Euro* | |
| Sanierung Gebäude | 109 | 65 911 792 | 52 878 832 |
| Neubau Gebäude | 10 | 20 044 953 | 13 426 009 |
| Straßenbau | 11 | 4 118 002 | 3 122 315 |
| Straßenbeleuchtung | 5 | 3 492 079 | 3 115 037 |
| Breitbandausbau | 9 | 16 330 927 | 13 351 580 |
| Beschaffung | 5 | 1 123 441 | 606 812 |
| Sonstiges[b] | 7 | 1 463 289 | 1 316 960 |
| Gesamt[c] | 156 | 112 484 484 | 87 817 545 |

Erläuterung:

[a] Die Maßnahmen sind nicht nach Förderbereichen sortiert, sondern nach Vergleichbarkeit der Durchführung.
[b] Z. B. Umbau von Haltestellen, Gleiskörperbegrünung, Gestaltung der Außenanlagen von Kindertagesstätten.
[c] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Wir haben jede Maßnahme schwerpunktmäßig daraufhin untersucht, wie lange das gesamte Verfahren von Beginn[13] bis Ende[14], und wie lange einzelne Verfahrensabschnitte gedauert haben. Bei langen Verfahrensdauern haben wir die Gründe hierfür ermittelt. Ziel war es zu analysieren, ob und in welchen Verfahrensabschnitten bestimmte Gründe für lange Verfahrensdauern häufiger auftreten und inwieweit die Verfahrensdauer mit der Art der Maßnahme (z. B. Neubau, Sanierung, etc.) zusammenhängt.

# 3 Gesamtüberblick über Verfahrensdauern

Als Gesamtverfahrensdauer der einzelnen Maßnahmen haben wir den Zeitraum von der Entscheidung der Kommune über die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung für die Maßnahme bis hin zum vollständigen Abruf der KInvFG-Mittel durch die Kommune für diese Maßnahme definiert.

Die von uns geprüften 156 Maßnahmen verzeichneten eine **durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer** von 1158 Tagen (3,2 Jahre).

[13] Zeitpunkt der Entscheidung über die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung für die bestimmte Maßnahme.
[14] Zeitpunkt des vollständigen Mittelabrufs für die bestimmte Maßnahme.

Die **kürzeste festgestellte Gesamtverfahrensdauer** betrug 71 Tage. Hierbei handelte es sich um die Beschaffung eines Ersatzfahrzeuges für eine städtische Berufsfeuerwehr mit einem Investitionsvolumen von 264 000 Euro.

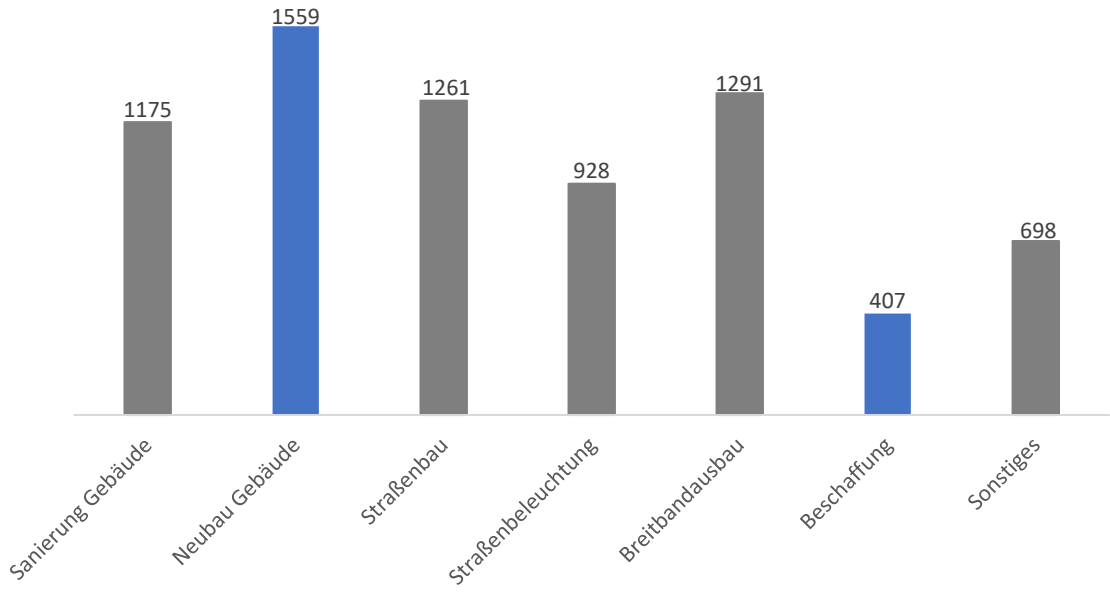
Die **längste Gesamtverfahrensdauer** mit 2 358 Tagen (6,5 Jahre) stellten wir bei der energetischen Sanierung eines Seniorenhauses mit einem Investitionsvolumen von 4,5 Mio. Euro fest.

Je nach Maßnahmenart stellt sich die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer wie folgt dar:

Abbildung 1

## Durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer je Maßnahmenart

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




Grafik: Bundesrechnungshof.

# 4 Dauer einzelner Verfahrensabschnitte und Gründe für verlängerte Verfahren

Um die Gesamtverfahrensdauer der KInvFG-Maßnahmen besser analysieren zu können, haben wir das Gesamtverfahren in drei Verfahrensabschnitte eingeteilt:

Als **Planungsphase** haben wir den Zeitraum von der Entscheidung der Kommune für die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung bis zum tatsächlichen Baubeginn bzw. bis zum Abschluss des Kaufvertrages definiert.

Die **Durchführungsphase** reicht vom tatsächlichen Baubeginn bis zum mängelfreien Bauabschluss bzw. vom Abschluss des Kaufvertrages bis zur Lieferung der Kaufsache.

Die **Abwicklungsphase** umfasst den Zeitraum vom mängelfreien Bauabschluss bzw. der Lieferung der Kaufsache bis zum vollständigen Abruf der KInvFG-Mittel durch die Kommune.

Die durchschnittliche Dauer dieser drei Verfahrensabschnitte jeweils für sich genommen stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 2

## Durchschnittliche Dauer der einzelnen Verfahrensabschnitte

Die Planungsphase nimmt durchschnittlich die längste Zeit in Anspruch.




Grafik: Bundesrechnungshof.

Wir haben die Kommunen zunächst losgelöst von den dargestellten Verfahrensabschnitten befragt, welche Verzögerungsgründe aus ihrer Sicht bei der Umsetzung der Maßnahmen eingetreten sind (Mehrfachnennungen möglich). In Bezug auf die 156 Maßnahmen benannten die Kommunen übergreifend

- Verzögerungen auf Auftragnehmerseite (43 Nennungen, 27,5 %) und
- fehlendes kommunales Personal (41 Nennungen, 26,3 %). Laut vielen Kommunen seien zeitgleiche überschneidende Bundes- und/oder Landesförderungen problemverschärfend.

Bei 72 Maßnahmen (46,2 %) gaben die Kommunen an, dass keine Verzögerung vorlag.

Unabhängig von dieser auf KInvFG-Maßnahmen bezogenen Prüfung haben wir wiederholt erfahren, dass viele Kommunen die Vereinheitlichung und Synchronisierung von Fördermaßnahmen in einem digitalen Portal als hilfreich ansehen.[15]

[15] Siehe auch 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.

Beispiel:

Eine Kommune fragte bei uns an, ob es möglich und zulässig sei, für Prüfungen des Bundes Rechnungen und Belege digital im Workflow vorzuhalten und vorzulegen.

## 4.1 Planungsphase

Als ersten Verfahrensabschnitt (Planungsphase) haben wir den Zeitraum von der Entscheidung über die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung für die jeweilige Maßnahme bis zum tatsächlichen Baubeginn bzw. bis zum Kaufvertrag definiert. In diesen Zeitraum fällt neben der konkreten Planung auch die Ausschreibung der Maßnahme und die Auftragsvergabe.

Weiterleitungs- und Bewilligungsmodell:

Die Länder haben unterschiedlich geregelt, wie sie den Kommunen die KInvFG-Mittel zur Verfügung stellen. Der Bundesrechnungshof unterscheidet hier zwischen dem sogenannten Weiterleitungsmodell und dem Bewilligungsmodell.[16] Beim Weiterleitungsmodell können die Kommunen direkt mit den Fördermaßnahmen beginnen, während sie beim Bewilligungsmodell zunächst einen auf die jeweilige Maßnahme bezogenen Antrag stellen müssen.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Modelle auf die Maßnahmendauern analysieren wir in unserem zweiten Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG – Verfahrensdauern im Ländervergleich. Sie bleiben daher in diesem Bericht unberücksichtigt.

Bei den 156 geprüften Maßnahmen dauerte die Planungsphase durchschnittlich 522 Tage (1,4 Jahre) je Maßnahme.

### Kürzeste Dauer

Bei acht Maßnahmen entschied sich die Kommune erst für die Inanspruchnahme der KInvFG-Förderung, nachdem sie schon mit der Maßnahmenumsetzung, d. h. dem Bau oder dem Abschluss des Kaufvertrages, begonnen hatte. Die eigentliche KInvFG-Maßnahme beginnt nach unserer Auslegung erst mit der Entscheidung für die KInvFG-Förderung. Den Zeitraum von der Entscheidung für die KInvFG-Förderung bis zum Baubeginn bzw. bis zum Abschluss des Kaufvertrages haben wir bei diesen Maßnahmen daher auf fiktive null Tage gesetzt.

[16] Siehe 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.

## Längste Dauer

Die längste Planungsphase mit 1 595 Tagen (4,4 Jahre) stellten wir bei einer energetischen Sanierung fest:

In einer Arena wurde die Beleuchtung gegen eine LED-Beleuchtung getauscht. Das Investitionsvolumen betrug 118 600 Euro. Die Maßnahme wurde bereits im Februar 2016 als KInvFG-Maßnahme angemeldet. Baubeginn war erst Ende Juni 2020. Die Stadt hatte festgestellt, dass die Kostenschätzung aus dem Jahr 2016 unzureichend war. Nach technischer Prüfung und mehreren inhaltlichen Änderungen hinsichtlich des Umfangs der Maßnahme veränderte die Stadt die Kostenplanung. Für diesen Prozess benötigte sie rund vier Jahre.

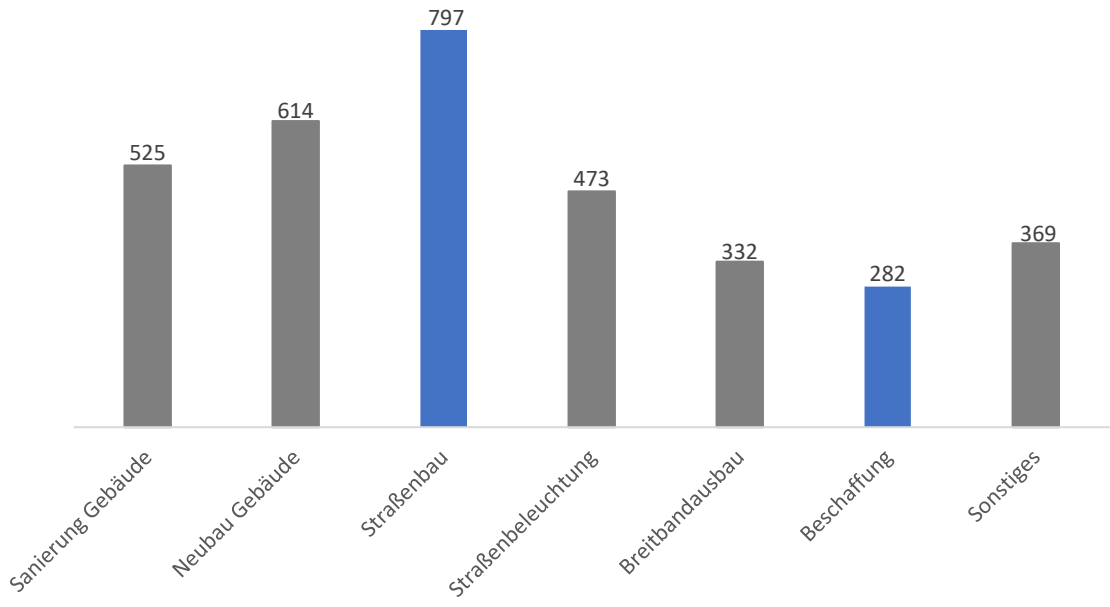
## Dauer je Maßnahmenart

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

Abbildung 3

### Durchschnittliche Dauer der Planungsphase je Maßnahmenart

Straßenbaumaßnahmen weisen mit 797 Tagen (2,2 Jahre) durchschnittlich die längste Planungsphase auf, Beschaffungsmaßnahmen mit 282 Tagen (ca. 9 Monate) durchschnittlich die kürzeste.




Grafik: Bundesrechnungshof.

### Gründe aus Sicht der Kommunen für eine verlängerte Planungsphase

Neben fehlendem kommunalem Personal sowie Problemen auf Auftragnehmerseite (Personalwechsel bei externen Planern)[17] benannten die Kommunen als Gründe für eine verlängerte Planungsphase insbesondere:

- Verspätete Berücksichtigung in der Haushaltsplanung
- Umplanung aufgrund veränderter Anforderungen (z. B. Brandschutzanforderungen, Änderungswünsche städtischer Gremien) oder Ersatz der ursprünglich geplanten KInvFG-Maßnahme durch eine andere Maßnahme
- Umfangreiche Planung (teils mit Ausschreibung der Planungs- und Ingenieurleistungen)
- Umfangreiche Vorarbeiten (z. B. Baugrunduntersuchung, Baumfällarbeiten, Kanalbauarbeiten, Schadstoffprüfung)

Beispiele:

(1) In einer Friedhofskapelle wurden vier Gasöfen durch solche mit besserer Energieeffizienz ersetzt. Das Investitionsvolumen betrug rund 14 000 Euro. Die Stadt entschied sich im Januar 2016 zur Inanspruchnahme von KInvFG-Förderung. Erst im März 2020 wurde mit dem Austausch der Öfen begonnen. Demnach belief sich die Planungsphase auf 1 514 Tage (4,1 Jahre). Die Stadt begründete diesen langen Zeitraum mit einigen personellen Engpässen durch Schwangerschaft, Elternzeiten, schwere Erkrankungen und Kündigung, so dass die ursprünglichen Planungen mehrfach angepasst und Maßnahmen verschoben werden mussten.

(2) Als Ersatz für ein Blockhaus errichtete eine Stadt auf dem Gelände eines Spielparks ein neues Gebäude in gleicher Größe und massiver Bauweise. Das Investitionsvolumen betrug 180 000 Euro. Für die Planung benötigte die Stadt 1 468 Tage (4 Jahre). Zunächst war die Maßnahme nachträglich als Ersatz für eine andere Maßnahme in das KInvFG-Projektportfolio der Stadt aufgenommen worden. Des Weiteren gab es ursprünglich den Plan, den Neubau neben dem Ursprungsgebäude zu errichten und dieses erst später abzureißen. Aus technischen Gründen musste der Neubau jedoch an derselben Stelle wie der Altbau errichtet werden, so dass der Abriss vorzuziehen war. Zudem gab es einen Personalwechsel bei den mit der Maßnahme betrauten Beschäftigten. Schließlich waren umfangreiche Vorarbeiten wie eine Schadstoffprüfung und Baugrunduntersuchungen erforderlich.

## 4.2 Durchführungsphase

Die Durchführungsphase, d. h. der Zeitraum zwischen tatsächlichem Baubeginn und mängelfreiem Bauabschluss bzw. zwischen Abschluss des Kaufvertrags und Lieferung, dauerte bei den geprüften Maßnahmen durchschnittlich 403 Tage (1,1 Jahre).

[17] Tz. 4 oben.

## Kürzeste Dauer

Bei einer Maßnahme entschied sich die Kommune erst nach der Beschaffung eines Ersatzfahrzeuges für eine städtische Berufsfeuerwehr dafür, diese Maßnahme mit KInvFG-Mitteln fördern zu lassen. Die eigentliche KInvFG-Maßnahme beginnt erst mit der Entscheidung für die KInvFG-Förderung. Da die Durchführungsphase zeitlich vor der Entscheidung für die KInvFG-Förderung liegt, haben wir sie somit auf fiktive null Tage gesetzt.

## Längste Dauer

Am Längsten dauerte die Durchführungsphase mit 1 943 Tagen (5,3 Jahre) bei der energetischen Sanierung einer Sporthalle:

Die Sanierung betraf die Erneuerung des undichten Daches und einer Fassade, den Rückbau von Lichtkuppeln und die Umstellung der Beleuchtung auf LED-Technik. Das Investitionsvolumen betrug 907 000 Euro. Durch die Bauarbeiten wurde der Hallenboden beschädigt, so dass dieser ebenfalls erneuert werden musste. Die Bauarbeiten begannen im August 2016 und sollten Ende 2018 beendet sein, wurden jedoch erst drei Jahre später, im Dezember 2021, abgeschlossen. Grund hierfür waren die nur schrittweise ergangenen Auflagen zum Brandschutz, der Wechsel des Statikbüros, Personalmangel in der für den Brandschutz zuständigen Behörde sowie Verzögerungen durch die ausführenden Unternehmen.

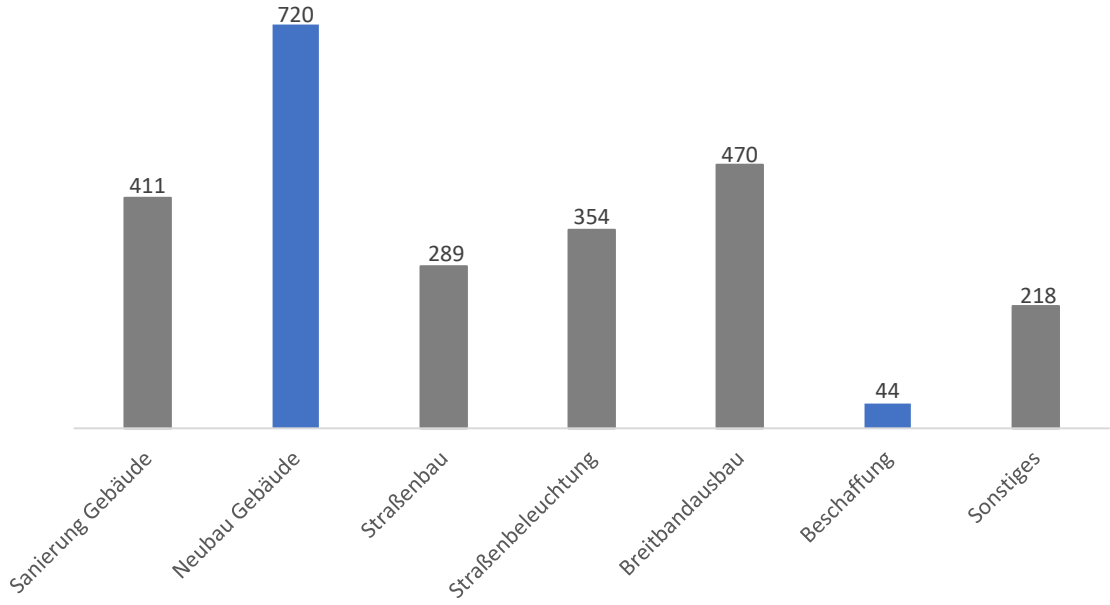
## Dauer je Maßnahmenart

Je nach Maßnahmenart stellt sich die durchschnittliche Dauer der Durchführungsphase wie folgt dar:

Abbildung 4

## Durchschnittliche Dauer der Durchführungsphase je Maßnahmenart

Neubaumaßnahmen weisen mit 720 Tagen (2 Jahre) durchschnittlich die längste Durchführungsphase auf, Beschaffungsmaßnahmen mit 44 Tagen durchschnittlich die kürzeste.




Grafik: Bundesrechnungshof.

## Gründe aus Sicht der Kommunen für eine verlängerte Durchführungsphase

Neben Verzögerungen auf Auftragnehmerseite (Personalmangel, Lieferschwierigkeiten bei Baumaterial und Behebung von Baumängeln) benannten die Kommunen für eine verlängerte Durchführungsphase insbesondere:

- Bauarbeiten nur in den Ferien- und Schließzeiten möglich (bei Schulen und Kitas)
- Unvorhersehbare Schwierigkeiten/Zusatzarbeiten während der Bauausführung, z. B. Kampfmittelräumung, Witterungseinflüsse, Schadstoffsanierung, Änderung der Brandschutzanforderungen, schlechte Bausubstanz, etc.
- Ausschreibungen für einzelne (weitere) Gewerke während der Ausführungsphase

Beispiele:

(1) Eine Stadt ließ eine Kindertagesstätte sanieren und erneuerte u. a. die Fenster und den Bodenbelag. Das Investitionsvolumen betrug 181 000 Euro. Die Bauarbeiten begannen im Juli 2016 und sollten plangemäß Ende 2017 beendet werden. Tatsächlich wurden sie erst im Mai 2021 beendet und dauerten somit fast 5 Jahre. Grund hierfür war, dass ein Großteil der

Arbeiten nur in den Schließzeiten der Kita umgesetzt werden konnte und sie somit in mehreren Abschnitten von 2016 bis 2021 ausgeführt wurden.

(2) Eine Stadt ließ ein Seniorenhaus energetisch sanieren. Die Maßnahme umfasste die Sanierung von Fassadenelementen, den Austausch aller Fenster sowie die komplette Sanierung und Dämmung der Dachflächen. Das Investitionsvolumen betrug 4,5 Mio. Euro. Die Bauarbeiten begannen im Dezember 2017 und sollten plangemäß im Dezember 2018 abgeschlossen werden. Tatsächlich wurden sie erst im Oktober 2021 beendet, so dass sie insgesamt fast 4 Jahre dauerten. Ursächlich hierfür waren mehrere Gründe:

- Das zuständige Personal des externen Planungsbüros wechselte mehrfach und musste sich immer wieder neu in das Projekt einarbeiten. Daraus resultierten Probleme bei der Bauausführung und der Koordination der Einzelgewerke.
- Fehlendes Fachpersonal bei den ausführenden Firmen führte zu längeren Ausführungszeiten und Behinderungen anderer Gewerke im Bauablauf.
- Umfangreiche Vorgaben des Sonderbaurechts sowie die Anforderungen des Alten- und Pflegegesetzes des Landes waren zu berücksichtigen.
- Die Bewohner/innen mussten entgegen der Ursprungsplanung innerhalb des Gebäudes mehrfach umziehen.
- Schadstoffe im Baukörper und den Fassadenelementen wurden zum Teil erst nachträglich nachgewiesen und erforderten eine aufwendige Schadstoffsanierung.
- Unterschiedliche Schieflagen der einzelnen Gebäudeteile durch Bergschäden erschwerten den Planungsprozess und den Koordinationsaufwand in der Ausführung.
- Die Zusammenarbeit mit dem externen Planungsbüro wurde im Verlauf der Bauausführung aufgrund von Meinungsunterschieden beendet. Die Maßnahme wurde intern weitergeführt und abgeschlossen.

## 4.3 Abwicklungsphase

Die Abwicklungsphase umfasst den Zeitraum vom mängelfreien Bauabschluss bzw. von der Lieferung der Kaufsache bis zum vollständigen Mittelabruf. Bei den 156 geprüften Maßnahmen dauerte dieser Zeitraum durchschnittlich 233 Tage (sieben bis acht Monate).

### Kürzeste Dauer

Bei sieben Maßnahmen fand der vollständige Mittelabruf vor dem tatsächlichen Bauabschluss statt.[18] Nach unserer Auswertung endet die eigentliche KInvFG-Maßnahme mit dem vollständigen Mittelabruf. Bei diesen sieben Maßnahmen haben wir somit den definierten Zeitraum vom Bauabschluss bis zum vollständigen Mittelabruf auf fiktive null Tage gesetzt.

[18] Z. B. wenn die Mittel vor Fälligkeit (bis zu 30 Tage) abgerufen wurden oder nur noch kleinere Mängel beseitigt werden mussten.

## Längste Dauer

Die längste Dauer bei dieser Phase mit 1498 Tagen (4,1 Jahre) stellten wir bei einer Sanierungsmaßnahme an einer Schule fest:

> Ein Landkreis ließ die Haustechnik in einer Schule mit einem Investitionsvolumen von 44 500 Euro energetisch sanieren. Die Bauarbeiten für die Maßnahme waren bereits im Oktober 2016 beendet. Ein erster Mittelabruf fand Ende Oktober 2016 auf der Grundlage einer Kostenschätzung statt. Bis zum vollständigen Mittelabruf vergingen jedoch noch über vier Jahre, so dass sich die Gesamtdauer dieser Maßnahme im Ergebnis auf 1703 Tage (4,7 Jahre) beläuft. Im Februar 2020 erinnerte die Bewilligungsstelle den Landkreis daran, den Mittelabruf abzuschließen. Da der zuständige Sachbearbeiter zur Bewältigung der Coronakrise vorübergehend andere Aufgaben wahrnehmen musste, konnte er den endgültigen Verwendungsnachweis auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten förderfähigen Zahlungen erst im November 2020 erstellen.

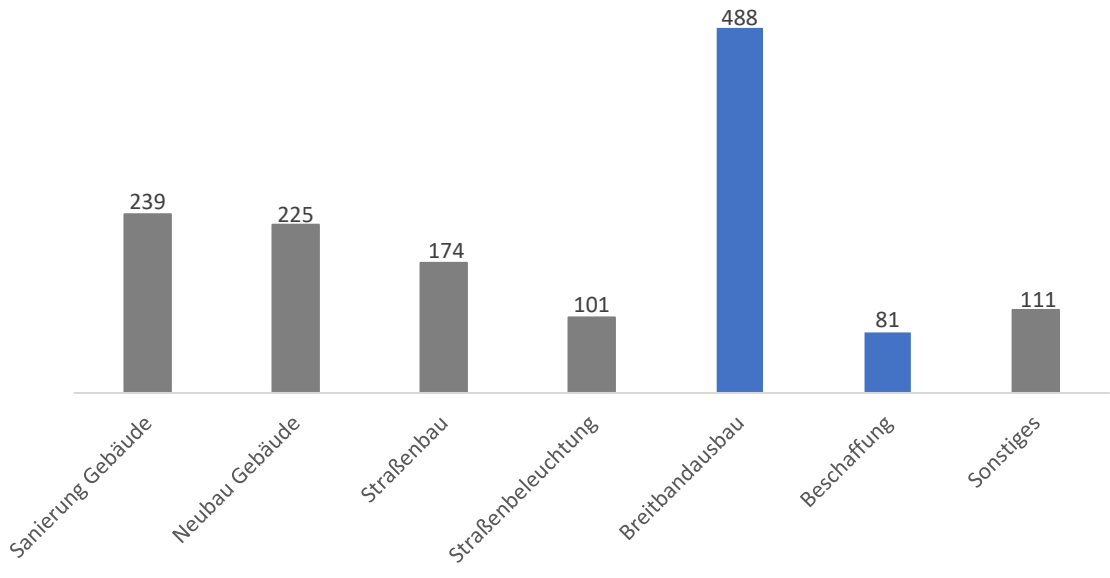
## Dauer je Maßnahmenart

Je nach Maßnahmenart stellt sich die durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase wie folgt dar:

Abbildung 5

### Durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase je Maßnahmenart

Maßnahmen zum Breitbandausbau weisen mit durchschnittlich 488 Tagen (1,3 Jahre) mit Abstand die längste Abwicklungsphase auf, Beschaffungsmaßnahmen mit 81 Tagen durchschnittlich die kürzeste.




Grafik: Bundesrechnungshof.

Die Maßnahmen zum Breitbandausbau weisen mit 1,3 Jahren eine wesentlich längere Dauer der Abwicklungsphase auf als die anderen Maßnahmenarten. In sechs von neun Fällen lag dies daran, dass die ausführenden Telekommunikationsunternehmen die Schlussrechnungen sehr verzögert stellten.

## Dauer der Erstellung des Verwendungsnachweises

Oftmals findet der vollständige Mittelabruf nach bzw. zeitgleich mit dem Versand des Verwendungsnachweises an die Bewilligungsstelle statt. Für die Erstellung des Verwendungsnachweises bis zum Versand an die Bewilligungsstelle benötigten die Kommunen bei den 156 geprüften Maßnahmen durchschnittlich 48 Tage.[19] Diese Zahl wird stark dominiert durch verspätete Erstellungen von Verwendungsnachweisen aufgrund „Liegenlassens", zumeist wegen personeller Engpässe (bei 18 Maßnahmen).

Beispiel:

Eine Stadt benötigte für die von ihr durchgeführten fünf Maßnahmen von der Erstellung der Verwendungsnachweise bis zu deren Versand an das Land jeweils 209 Tage. Als Grund gab sie personelle Engpässe in der Stadtverwaltung an. Die Abteilung sei generell unterbesetzt und es seien zeitgleich weitere Bauvorhaben in Bearbeitung gewesen.

Ohne die 18 Maßnahmen, bei denen es mehr als ein halbes Jahr dauerte, bis der Verwendungsnachweis erstellt und versandt war, sinkt die durchschnittliche Dauer für diesen Zeitraum auf 15 Tage. Dies korrespondiert auch mit den Aussagen der zuständigen Bearbeiter/-innen: Häufig wurde angemerkt, dass die reine Bearbeitung des Verwendungsnachweises keine Frage von Tagen, sondern von Stunden war. So fielen in 18 Fällen Erstellungsbeginn und -ende auf einen Tag.

Im Vergleich zur durchschnittlichen Gesamtdauer der Abwicklungsphase (233 Tage) beansprucht die Erstellung des Verwendungsnachweises somit nur einen geringen Anteil.

## Gründe aus Sicht der Kommunen für eine verlängerte Abwicklungsphase

Verlängerte Abwicklungsphasen resultierten vor allem aus den übergreifend genannten Gründen (Personalmangel in der Kommune und Probleme auf Auftragnehmerseite).[20] In dieser Phase waren das insbesondere:

[19] Wir haben gefragt, ob ein Datum der Erstbefassung mit dem Erstellen des Verwendungsnachweises bekannt war. Ohne plausibles Datum sind wir vom Datum des Bauabschlusses bzw. der Lieferung der Kaufsache ausgegangen.

[20] Tz. 4 oben.

- Andere hausinterne Prioritäten, verbunden mit Personalmangel
- Verspätete Rechnungen

Als weiteren Grund nannten uns mehrere Kommunen die Vorgabe von Landesseite, mehrere Rechnungen für den Mittelabruf zu sammeln.

Beispiele:

(1) Eine Stadt ließ den Außenputz bei einer Kita erneuern. Das Investitionsvolumen betrug 370 000 Euro. Die Baumaßnahme wurde im Oktober 2018 beendet. Insgesamt gab es fünf Mittelabrufe zu dieser Maßnahme, wobei der letzte Mittelabruf erst im September 2019 erfolgte. Nach einer Vorgabe der Bewilligungsstelle des Landes waren die Kommunen gehalten, Mittel nur zusammengefasst (keine Einzelrechnungen) für die jeweiligen Maßnahmen abzurufen. Die Stadt fasste die Rechnungen folglich jeweils zusammen und rief die Mittel stets für alle ihre laufenden KInvFG-Maßnahmen gesammelt nach jeweiligem Baufortschritt ab, was für die jeweilige einzelne Maßnahme verzögernd wirkte. Zudem hat sie mehrfach grundsätzliche und sehr starke Personalprobleme als Hauptursache für Verzögerungen bei der Durchführung aller Maßnahmen benannt.

(2) In einem Landkreis wurde an verschiedenen Standorten die Breitbandversorgung ausgebaut. Das Investitionsvolumen betrug 1,6 Mio. Euro. Das Ende der Bauarbeiten und die Inbetriebnahme der neuen Breitbandinfrastruktur erfolgte im Juli 2017. Der vollständige Abruf der KInvFG-Mittel fand erst im April 2019 statt, und damit fast zwei Jahre nach Baufertigstellung. Hintergrund war, dass neben dem Auftragnehmer auch noch andere Netzanbieter Anschlussleistungen erbringen mussten. Sie rechneten diese Leistungen verzögert, weit nach Fertigstellung ab. Der Landkreis konnte den vollständigen Mittelabruf erst durchführen, als alle Rechnungen vorlagen.

# 5 Fazit

Wie erwartet hängt die Maßnahmendauer stark von der jeweiligen Maßnahmenart ab. So verzeichnen komplexe Vorhaben wie Neubauten, der Breitbandausbau, Straßenbaumaßnahmen und Sanierungsmaßnahmen eine durchschnittlich längere Dauer als beispielsweise Beschaffungsmaßnahmen oder die Gestaltung von Außenanlagen. Unter anderem führten auch diese komplexeren Maßnahmen dazu, dass der ursprünglich vorgesehene Förderzeitraum von Mitte 2015 bis Ende 2018 zu knapp bemessen war und dementsprechend verlängert wurde. Dabei lagen bei fast der Hälfte der geprüften Maßnahmen nach Aussage der Kommunen noch nicht einmal unerwartete Verzögerungen vor.

Nicht zu unterschätzen ist die Dauer der Planungsphase, d. h. des Zeitraums bis die Kommune überhaupt mit der tatsächlichen Umsetzung der Maßnahme beginnen kann. Die Phase nahm durchschnittlich am meisten Zeit in Anspruch, wobei auch hier naturgemäß gilt: Je komplexer die Maßnahme, desto länger in der Regel die Planungsphase. Die mit durchschnittlich 332 Tagen vergleichsweise kurze Planungsphase bei Maßnahmen zum Breitbandausbau mag an dieser Stelle zunächst überraschen. Sie erklärt sich jedoch dadurch, dass die

Durchführung von den Telekommunikationsunternehmen übernommen wird und die Kommunen dadurch von der Planung entlastet werden. Vereinfacht ausgedrückt, beschränkt sich die Planung der Kommunen auf die Entscheidung, ob sie die Förderung für Breitbandausbau einsetzen möchten und auf das Ausschreibungsverfahren.

Regelmäßig korreliert die Dauer der Planungsphase mit der Dauer der Durchführungsphase. So weisen Maßnahmen mit anspruchsvolleren und entsprechend längeren Durchführungsphasen (Sanierung/Neubau von Gebäuden und Straßenbeleuchtung) in der Regel auch längere Planungsdauern auf.

„Ausreißer" sind diesbezüglich Straßenbaumaßnahmen: Diese weisen die längste durchschnittliche Planungsdauer bei (relativ) schneller Umsetzung (drittkürzeste von sieben Maßnahmenarten) auf. Wir erklären dies mit dem nachvollziehbaren Bedürfnis der Kommunen, die Nutzer (Verkehrsteilnehmer) durch Baumaßnahmen möglichst wenig einzuschränken und die einzelnen Maßnahmen dementsprechend zu planen und zu priorisieren. So erklärt sich auch die in Relation zu den anderen Maßnahmen lange Planungsphase. Bei Sanierungen von Gebäuden führt die Berücksichtigung der legitimen Nutzerinteressen (z. B. Bauarbeiten nur in Ferien- und Schließzeiten bei Kindergärten, Schulen) dagegen eher zu einer Verlängerung der Durchführungsphase.

Die Zeiten der Abwicklungsphase je Maßnahmenart korrelieren hingegen wenig bis gar nicht mit den Zeiten der beiden anderen Phasen. Dies erklärt sich dadurch, dass die Dauer dieser Phase weniger durch die Komplexität der Maßnahme bestimmt wird als durch andere Gründe: Übergreifend waren dies Personalprobleme, so dass die Schlussbearbeitung (Verwendungsnachweiserstellung und/oder letzte Mittelabrufe) geschoben wurde, oder Landesvorgaben. Beim Breitbandausbau kam hinzu, dass die Telekommunikationsunternehmen die Schlussrechnungen häufig sehr verzögert stellten. Die Abwicklungsphase wird somit in der Dauer vor allem von Kapazitätsproblemen der Kommunen beeinflusst.

Insgesamt waren diese Kapazitätsprobleme neben Verzögerungen auf Auftragnehmerseite auch der meistgenannte Grund für Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung. Diese beiden Gründe waren bei unserer Gesamtauswertung der Verfahrensdauern vorherrschend. Hinzu kamen weitere Verzögerungsgründe, die speziell in einzelnen Phasen hervortraten, z. B. Umplanungen oder umfangreiche Vorarbeiten in der Planungsphase oder unvorhersehbare Schwierigkeiten wie Witterungseinflüsse in der Durchführungsphase. Die zahlreichen Beispiele im Bericht sprechen für sich und veranschaulichen unsere Erkenntnisse zu den Gründen für lange Verfahrensdauern. Bürokratische Hemmnisse aufgrund von Bundesvorgaben zur Durchführung der Finanzhilfen sowie daraus resultierende administrative Probleme haben wir dagegen nicht festgestellt und sind uns auch nicht von den Kommunen kommuniziert worden.

Die Stellschrauben auf Bundesseite für die Beschleunigung des Mittelabflusses bei Finanzhilfen dürften daher begrenzt sein. Wesentlich ist die Festlegung eines – von Beginn an – angemessenen Förderzeitraums. Unterschiedliche Arten von Maßnahmen erfordern auch eine unterschiedliche Bandbreite an Förderdauern. Nachträgliche Verlängerungen der Förderzeiträume gilt es zu vermeiden.

Mehrere Kommunen haben den Wunsch nach einer stärkeren Digitalisierung geäußert. Wie bereits in unserem Bericht vom 13. Mai 2022[21] hervorgehoben, sehen auch wir in der digitalen Unterstützung das Schlüsselinstrument für eine unbürokratische Administrierung von Finanzhilfen. Eine (möglichst umfassende) digitale Erfassung, Steuerung und Kontrolle der Finanzhilfen über alle Ebenen hinweg kann die Transparenz erhöhen und den Verwaltungsaufwand verringern. Hier sollten Bund und Länder in erster Linie ansetzen und eine einheitliche digitale Plattform schaffen.

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

# 6 Stellungnahme des BMF

Mit Schreiben vom 18. September 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, Regierungshauptsekretärin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

[21] 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.