

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

3 Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW (Kapitel 0604 Titel 661 08, 891 03, 891 22, 893 03, Kapitel 6092 Titel 661 01)

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hält die Durchführungskosten mehrerer Förderprogramme des Bundes für zu hoch. Der Bund gab für die Förderprogramme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 205,8 Mio. Euro aus. Davon ging mit 38,8 Mio. Euro fast jeder fünfte Euro an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Vergütung dafür, dass sie die Programme durchführte.

Fördermittel sollten soweit wie möglich dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Das BMI sollte darauf hinwirken, den Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln deutlich zu senken. Dafür muss es untersuchen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist und ob die Programminhalte und -verfahren anders ausgestaltet werden können.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMI hat die KfW mit der Durchführung von Förderprogrammen des Bundes beauftragt. Die KfW erhält dafür Vergütungen aus den Titeln für die Förderprogramme im Bundeshaushalt. Die Höhe der Vergütungen geht aus dem Bundeshaushalt nicht hervor. Der Bundesrechnungshof prüfte in einigen Programmen die Ausgaben für diese Vergütungen in den Jahren 2014 bis 2017.

Ausgestaltung der Förderprogramme

Das Förderprogramm „Altersgerecht umbauen“ besteht aus zwei Teilen:

- Im Teilprogramm „Barrierereduzierung“ fördert die KfW seit dem Jahr 2010 mit Investitionszuschüssen beispielsweise den Einbau von Rampen oder altersgerechten Sanitäranlagen in Wohngebäuden. Bis zum Jahr 2011 bewilligte sie hierzu auch zinsverbilligte Darlehen. Für noch laufende Darlehen stehen weiterhin Mittel für die Zinsverbilligungen im Bundeshaushalt bereit.
- Im Teilprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“ bezuschusst die KfW seit dem Jahr 2015 beispielsweise den Einbau von einbruchhemmenden Türen oder Einbruchmeldeanlagen. Die Mindestinvestition beträgt 500 Euro. Bis zum Jahr 2017 bewilligte die KfW mehr als 100 000 Anträge auf Zuschüsse.

Mit dem Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ will der Bund seit dem Jahr 2011 insbesondere Kommunen dabei unterstützen, die Energieeffizienz von Gebäuden und Infrastruktur zu verbessern. Dazu bewilligt die KfW aus Bundesmitteln Zuschüsse zu Konzepten und Personalkosten. Außerdem gewährt sie Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse zu Darlehen für Investitionen. Für beide Förderprogramme gab der Bund in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 205,8 Mio. Euro aus.

Vergütungen der KfW

Die KfW erhielt in den Jahren 2014 bis 2017 eine pauschale Vergütung. Sie belief sich auf 38,8 Mio. Euro, das sind 19 % der Ausgaben für die beiden Programme (siehe Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1

Programmausgaben und KfW-Vergütung 2014 bis 2017

Programm	Ausgaben in Mio. Euro	Davon KfW-Vergütung in Mio. Euro	Vergütungsanteil in %
Altersgerecht umbauen	171,1	34,5	20
Energetische Stadtsanierung	34,7	4,3	12
Gesamt	205,8	38,8	19

Quelle: Angaben des BMI und Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Inzwischen erhält die KfW eine Vergütung, die sich an ihrem Aufwand orientiert. Das BMI rechnet für die nächsten Jahre damit, dass diese Vergütung im Programm „Altersgerecht umbauen“ zwischen 15 und 20 % und im Programm „Energetische Stadtsanierung“ zwischen 11 und 14 % der Ausgaben betragen wird.

Keine wirtschaftliche Durchführung der Programme

Die Bundesregierung beauftragte die KfW wiederholt mit der Durchführung der beiden Förderprogramme. Handlungsalternativen prüfte sie entgegen den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nicht. Beispielsweise untersuchte die Bundesregierung vor einer erneuten Beauftragung der KfW nicht, ob sie statt der KfW eine Behörde oder einen privaten Projektträger beauftragen könnte.

Für ein Förderprogramm muss die Bundesregierung Förderinstrumente, wie z. B. Darlehen oder Zuschüsse, sowie Förderkriterien, wie Mindestbeträge für Förderungen, vorab festlegen. Das Förderverfahren muss gewährleisten, dass die Förderziele mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand erreicht werden. Die Bundesregierung untersuchte dies bei den beiden geprüften Förderprogrammen nie.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführungskosten für die Programme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ als zu hoch und damit unwirtschaftlich kritisiert. Er hält es nicht für vertretbar, dass annähernd 20 % und damit jeder fünfte Euro der Fördermittel als Vergütung bei der KfW verblieb. Dadurch stehen Mittel im erheblichen Umfang nicht für den eigentlichen Zweck der Förderung zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2018 die Höhe der KfW-Vergütung beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) kritisiert (vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nr. 14). Die KfW erhielt hier mehr als 10 % der Ist-Ausgaben für die Durchführung. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat dies als kritisch angesehen. Er hat das BMWi aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/11229 S. 25). Die Bundesregierung hätte vor Beginn und bei Fortsetzung der Förderprogramme prüfen müssen, ob sie wirtschaftlich ausgestaltet sind. Außerdem hätte sie untersuchen müssen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist. Bei zahlreichen Förderprogrammen bewilligen Behörden oder private Projektträger Zuschüsse. Nur bei Darlehensprogrammen muss eine Bank beauftragt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert zu prüfen, wie es die Durchführungskosten der Programme deutlich senken kann.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen.

Es sei nicht sachgerecht, die Vergütung der KfW anhand der Ausgaben für die Programme zu bewerten. Bezugsgröße müsse die Höhe der jährlichen Neuzusagen sein, weil der Verwaltungsaufwand für die KfW vor allem zu Beginn der Förderung entstehe. Die KfW leiste Auszahlungen für Neuzusagen in aller Regel erst in den Folgejahren. Ihre Vergütung für die Darlehensprogramme habe sich im Übrigen bis Ende 2018 nach der Höhe des Darlehensbestandes berechnet.

Das BMI hat zugestanden, dass es bei der Einführung der Programme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegeben habe. Solche hätten jedoch nicht zu einer anderen Entscheidung geführt. Wegen der Darlehensvarianten in beiden Programmen sei es erforderlich gewesen, die KfW als Förderbank des Bundes mit der Durchführung zu beauftragen. Es sei nicht sinnvoll, dass unterschiedliche Stellen die Darlehen und Zuschüsse bewilligen. Die „Förderung aus einer Hand“ vereinfache das Verfahren und erhöhe dessen Transparenz.

Für das Teilprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchssicherung“ hat das BMI auf die hohe Zahl von Anträgen und die im Durchschnitt sehr geringen Fördersummen hingewiesen. Diese Umstände würden den Verwaltungsaufwand

erhöhen. Es habe außerdem ein hoher politischer Druck bestanden, das Programm zügig einzuführen. Der Haushaltsgesetzgeber habe zuvor die Eckpunkte der Förderung bereits im Einzelnen festgelegt. Generell bringe der Deutsche Bundestag durch Beschluss des jeweiligen Haushaltsgesetzes seinen politischen Gestaltungswillen zum Ausdruck. Die Frage nach einer Fortsetzung oder Beendigung von Förderprogrammen sei daher auf politischer und parlamentarischer Ebene zu entscheiden.

Das BMI werde künftig die Wirtschaftlichkeit von neuen Förderprogrammen prüfen, soweit dies die politischen Vorgaben zuließe. Falls die beiden Programme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ fortgeführt werden, werde es für die Zuschussvarianten mögliche Handlungsalternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMI auf eine deutliche Verringerung der Durchführungskosten für die beiden Programme hinwirken sollte. Ein Anteil von 12 bis 20 % der jeweiligen Gesamtausgaben ist zu hoch.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung einen vierjährigen Zeitraum zugrunde gelegt. So flossen Auszahlungen für Zusagen aus unterschiedlichen Jahren in die Berechnung ein, darunter auch für Neuzusagen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Gesamtausgaben für die Programme für einen geeigneten Maßstab, um die Höhe der Durchführungskosten zu bewerten.

Politische Vorgaben aus dem Parlament zur Gestaltung eines Förderprogramms entbinden die Exekutive nicht davon, die Haushaltsmittel für ein Förderprogramm wirtschaftlich zu verwenden. Der Haushaltsgesetzgeber darf eine möglichst weitgehende Verwendung der Fördermittel für den eigentlichen Förderzweck sowie Transparenz erwarten. Das BMI muss deswegen auch die Vergütungen im Bundeshaushalt ausweisen, wenn es diese mit den Fördermitteln veranschlagt.

Sofern die KfW die Programme unverändert fortführt, geht das BMI auch künftig von hohen Durchführungskosten aus. Es sollte deshalb unverzüglich prüfen, wie es die Programme wirtschaftlich ausgestalten kann. Dazu sollte es untersuchen, welche Förderkriterien, Förderinstrumente und Förderverfahren eine effiziente Programmdurchführung ermöglichen. Dabei muss das BMI auch in Betracht ziehen, auf die Vergabe von Darlehen zu verzichten. Für die Zuschussprogramme hat es zudem zu untersuchen, ob eine Behörde oder ein privater Projektträger sie wirtschaftlich durchführen kann. Denn auch die vom BMI angestrebte „Förderung aus einer Hand“ muss sich am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz messen lassen.