

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung

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

Analyse der Verfahrensdauern bei der Umsetzung der Maßnahmen im
Schulsanierungsprogramm



8. August 2025

Geschäftszeichen: I 4 - 0002353

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Vorbemerkung.....	6
1.1	Finanzhilfen nach dem KInvFG.....	6
1.2	Mittelabfluss im Schulsanierungsprogramm	6
1.3	Prüfung des Bundesrechnungshofes.....	7
2	Verfahrensdauern und Gründe für lange Verfahrensdauern	8
2.1	Gesamtverfahrensdauer	8
2.2	Dauer einzelner Verfahrensabschnitte.....	11
2.3	Zwischenergebnis.....	15
3	Umsetzungsmodelle und Verfahrensdauer.....	16
3.1	Verfahren zur Mittelvergabe.....	16
3.2	Nachweis und Prüfung der Mittelverwendung	18
3.3	Verfahrensdauern im Ländervergleich.....	20
3.4	Zwischenergebnis.....	21
4	Umsetzungsmodelle und Mittelabruf.....	22
5	Fazit	23

0 Zusammenfassung

0.1

Dieser Bericht analysiert die Dauer von Maßnahmen nach dem Schulsanierungsprogramm des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Kapitel 2 KInvFG). Er basiert auf 182 geprüften Maßnahmen und soll den fortdauernden Diskurs zwischen Bund und Ländern zur Optimierung der Umsetzung von Finanzhilfen weiter unterstützen. (Tz. 1)

0.2

Durchschnittlich dauerten die Maßnahmen 3,3 Jahre und damit nur unwesentlich länger als die Maßnahmen nach dem Infrastrukturprogramm (Kapitel 1 KInvFG), die eine durchschnittliche Dauer von 3,2 Jahren verzeichnet hatten. Die – im Vergleich zum Infrastrukturprogramm – zusätzlichen Vorgaben des Bundes wie das Mindestinvestitionsvolumen und die Kriterien für die Maßnahmenauswahl hatten mithin keine spürbaren Auswirkungen auf die Maßnahmendauer. (Tz. 2)

0.3

Bei 70,3 % der Maßnahmen bejahten die Kommunen Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung. Sie benannten „fehlendes kommunales Personal“ am häufigsten als Verzögerungsgrund, gefolgt von „Bauarbeiten nur in den Ferien möglich“. Verzögerungen wegen Bundesvorgaben zur Durchführung des KInvFG stellten wir nicht fest. (Tz. 2)

0.4

Die Länder haben jeweils eigene Verfahren zur Umsetzung des KInvFG festgelegt. Sie prüfen die Förderfähigkeit der Maßnahmen unterschiedlich intensiv, sowohl vor der Vergabe der Mittel an die Kommunen als auch nach Maßnahmenumsetzung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Die unterschiedlichen Modelle wirkten sich nicht wesentlich auf die Maßnahmendauer aus. Eine intensivere Prüfung führte jedoch häufiger zu Feststellungen und bietet damit mehr Rechtssicherheit. (Tz. 3)

0.5

Unsere Auswertungen weisen keine Anhaltspunkte dafür auf, dass höhere Verfahrensanforderungen der Länder und intensivere Prüfungen mit dem schleppenden Mittelabfluss im Schulsanierungsprogramm zusammenhängen. So weist z. B. ein Land mit hohen Verfahrensanforderungen bereits einen 100-prozentigen Mittelabruf auf. (Tz. 4)

0.6

Bei künftigen Finanzhilfen sollte der Bund insbesondere Vorgaben für die Maßnahmenauswahl treffen sowie auf qualifizierte oder vertiefte Prüfungen durch die Länder hinwirken. Zudem sollte er darauf hinwirken, dass die Länder ihre Verfahren zur Umsetzung von Finanzhilfen auf den Prüfstand stellen, Ursachen für einen schleppenden Mittelabfluss identifizieren und diese beseitigen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat Stellung genommen und will die Empfehlungen bei künftigen Finanzhilfen nach Artikel 104b ff. Grundgesetz bei seinen Überlegungen einbeziehen. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Nach dem KInvFG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen

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

Das Volumen der beiden Programme beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro, je Programm 3,5 Mrd. Euro. Die Länder setzen die beiden Programme in eigener Zuständigkeit um. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist zuständiges Bundesressort für die Administrierung und angemessene Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollrechte.¹ Die Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern für das Infrastrukturprogramm (BLV I) und für das Schulsanierungsprogramm (BLV II) regeln die Grundlagen zur Durchführung der Programme.

Im Vergleich zum Infrastrukturprogramm sehen die Regelungen zum Schulsanierungsprogramm zusätzliche Bestimmungen für die Ausgestaltung der Länderprogramme vor. So müssen die zu fördernden Maßnahmen ein Investitionsvolumen von mindestens 40 000 Euro aufweisen.² Bei der Auswahl der Maßnahmen sollen die aktuelle Schulentwicklungsplanung oder andere am tatsächlichen Investitionsbedarf orientierte Kriterien berücksichtigt werden.³ Die Kommunen haben vor Mittelabruf einzelfallbezogen Förderanträge zur Zustimmung an das Land zu richten.⁴

Der Förderzeitraum des Schulsanierungsprogramms begann Mitte 2017 und läuft noch bis Ende 2025. Das Infrastrukturprogramm startete Mitte 2015 und ist zum 31. Dezember 2023 ausgelaufen.

1.2 Mittelabfluss im Schulsanierungsprogramm

Nach fast acht Jahren Laufzeit hatten die Länder zum 31. März 2025 Fördermittel von 2,6 Mrd. Euro aus dem Schulsanierungsprogramm abgerufen. Das sind 74,9 % des Gesamtvolumens.

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

² § 12 Absatz 3 KInvFG, § 5 Absatz 3 BLV II.

³ § 5 Absatz 5 BLV II.

⁴ § 12 Absatz 4 Satz 1 KInvFG, § 5 Absatz 2 Satz 1 BLV II.

Die Höhe der pro Land abgerufenen Finanzhilfen unterscheidet sich stark. Sie reicht von 52,5 % im Saarland über 70,8 % in Nordrhein-Westfalen und 80,9 % in Baden-Württemberg bis zu 100 % in Thüringen (Stand: 31. März 2025).⁵

1.3 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. Wir erheben flächendeckend in allen Ländern.

Die Erhebungen zum Infrastrukturprogramm beendeten wir im Jahr 2023. Seit dem Jahr 2024 erheben wir zu Maßnahmen aus dem Schulsanierungsprogramm. Wegen der nur schleppend abfließenden Fördermittel (siehe Tz. 1.2) haben wir einen Schwerpunkt auf die Verfahrensdauern sowie auf die Identifikation der Gründe für eine lange Umsetzung gelegt.

Wir ergänzen damit entsprechende Erhebungen im Infrastrukturprogramm. Auch hier analysierten wir die Verfahrensdauern und fassten unsere Erkenntnisse in zwei Berichten an das BMF zusammen.⁶ Die Berichte flossen in den Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zum „Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen“ ein. Der Abschlussbericht skizziert Optimierungspotenziale und Anpassungsmöglichkeiten bei der Erarbeitung und Umsetzung künftiger Finanzhilfen.

Der vorliegende Bericht ergänzt die bisherigen Erkenntnisse zu den Verfahrensdauern um die Erkenntnisse zur Umsetzungsdauer der Finanzhilfen nach dem Schulsanierungsprogramm. Damit wollen wir die Entscheidungsgrundlage für den fortdauernden Diskurs zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der identifizierten Optimierungspotenziale bei künftigen Finanzhilfen verbessern – im Besonderen bei künftigen Finanzhilfen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz.

Die Erkenntnisse basieren auf 182 geprüften Maßnahmen des Schulsanierungsprogramms. Davon waren 171 Maßnahmen zum Zeitpunkt der Erhebungen abgeschlossen.

⁵ Veröffentlichung des BMF zur Umsetzung des Schulsanierungsprogramms in den Ländern, wird fortlaufend aktualisiert.

⁶ Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG (Kapitel 1) – Teil 1: Identifikation der Gründe für lange Verfahrensdauern vom 20. September 2023; Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG (Kapitel 1) – Teil 2: Verfahrensdauern im Vergleich der Ländermodelle zur Umsetzung des KInvFG vom 18. Oktober 2023.

Tabelle 1

Geprüfte abgeschlossene Maßnahmen

Maßnahmenart ^a	Anzahl	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes
		<i>in Mio. Euro</i>	
Sanierung	129	102,7	75,5
Umbau	9	6,5	4,9
Erweiterung	9	10,3	5,9
Ersatzneubau	4	39,4	28,6
Mischmaßnahme ^b	20	25,9	21,1
Gesamt ^c	171	184,8	136,0

Erläuterung:

^a Bauliche Ausführungsart der jeweiligen Maßnahme.

^b Mischmaßnahmen umfassen mindestens zwei Ausführungsarten (z. B. Sanierung und Erweiterung) und lassen sich nicht eindeutig einer Ausführungsart zuordnen.

^c Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Der Bericht fokussiert die Verfahrensdauern im Schulsanierungsprogramm und die Gründe für lange Verfahrensdauern (Tz. 2). Zudem untersucht er mögliche Korrelationen zwischen den unterschiedlichen Ländermodellen zur Umsetzung des KInvFG und den Verfahrensdauern (Tz. 3) sowie dem Mittelabruf (Tz. 4).

2 Verfahrensdauern und Gründe für lange Verfahrensdauern

2.1 Gesamtverfahrensdauer

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

Die von uns geprüften 171 abgeschlossenen Maßnahmen verzeichneten eine **durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer** von 1 215 Tagen (3,3 Jahre).

Die **kürzeste festgestellte Gesamtverfahrensdauer** betrug 273 Tage (9 Monate). Hierbei handelte es sich um eine Sanierungsmaßnahme zur Erneuerung von Bühnentechnik in einer Aula mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 58 000 Euro und einem Fördervolumen von 36 000 Euro.

Die **längste Gesamtverfahrensdauer** mit 2 365 Tagen (6,5 Jahre) stellten wir bei einer Komplettsanierung eines Schulgebäudes mit den zugehörigen Freiflächen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 7,3 Mio. Euro und einem Fördervolumen von 4,4 Mio. Euro fest.

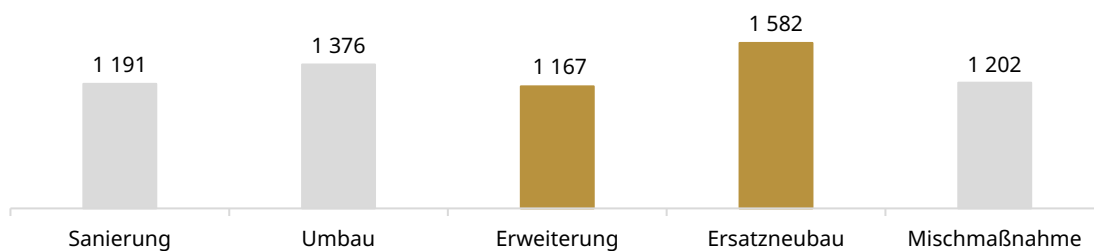
2.1.1 Gesamtverfahrensdauer nach Maßnahmenarten

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

Abbildung 1

Durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer je Maßnahmenart

Erweiterungen weisen mit 1 167 Tagen (3,2 Jahre) durchschnittlich die kürzeste Gesamtverfahrensdauer auf, Ersatzneubauten mit 1 582 Tagen (4,3 Jahre) durchschnittlich die längste.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.1.2 Vergleich zur Verfahrensdauer im Infrastrukturprogramm

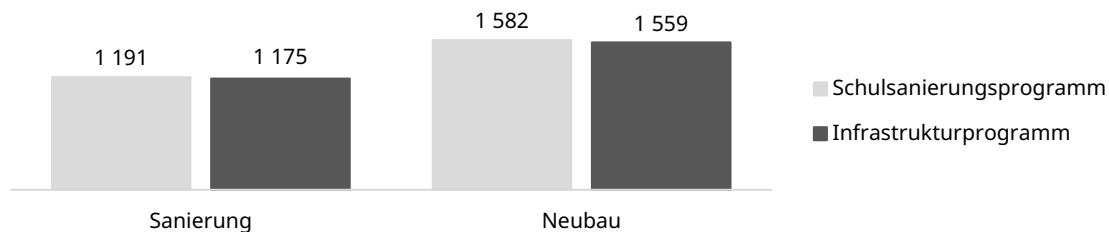
Bei den Maßnahmen im Infrastrukturprogramm stellten wir eine durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer von 1 158 Tagen (3,2 Jahre) fest.⁷ Die Maßnahmen im Schulsanierungsprogramm dauerten damit durchschnittlich 57 Tage (5 %) länger.

Vergleicht man nur die Dauer der Sanierungs- und Neubaumaßnahmen beider Programme miteinander, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 2

Vergleich der Dauer von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen

Die Verfahrensdauern von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen im Schulsanierungsprogramm und im Infrastrukturprogramm unterscheiden sich kaum.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.1.3 Verzögerungsgründe bei der Umsetzung der Maßnahmen

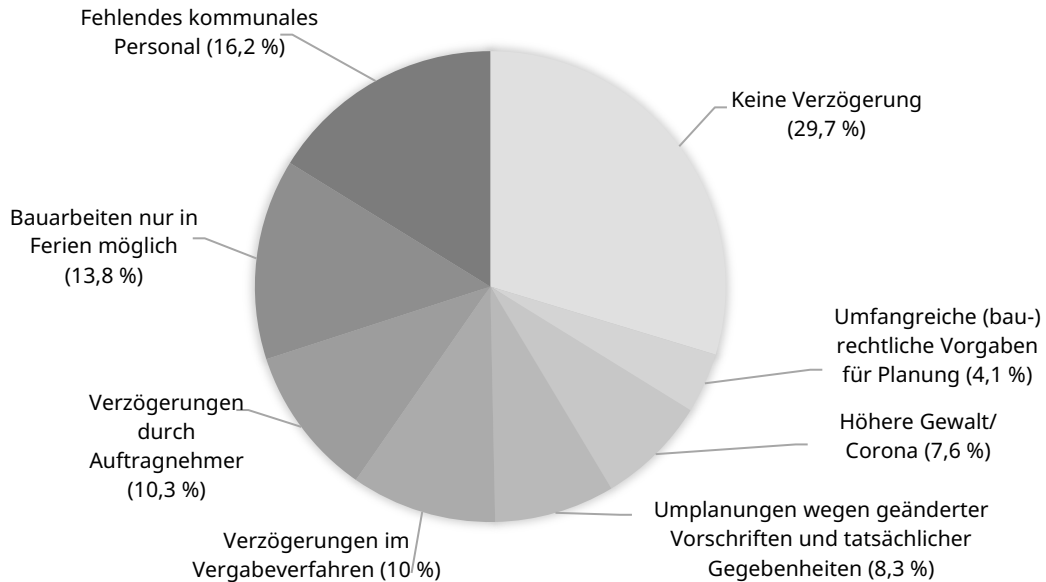
Bei 54 von den 182 geprüften Maßnahmen (29,7 %) gaben die Kommunen an, dass keine Verzögerung vorgelegen habe. Bei 128 Maßnahmen (70,3 %) bejahten die Kommunen Verzögerungen.

⁷ Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG (Kapitel 1) – Teil 1, Tz. 3.

Abbildung 3

Verzögerungsgründe bei der Umsetzung der Maßnahmen

„Fehlendes kommunales Personal“ wurde am häufigsten als Verzögerungsgrund genannt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bei unseren Erhebungen zum Infrastrukturprogramm bejahten die Kommunen bei 53,8 % der geprüften Maßnahmen Verzögerungen. Die genannten Verzögerungsgründe entsprachen dabei denen in Abbildung 3, wobei „fehlendes kommunales Personal“ und „Verzögerungen auf Auftragnehmerseite“ vorherrschend waren.⁸

2.2 Dauer einzelner Verfahrensabschnitte

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

⁸ Bericht zur Umsetzung der Finanzhilfen am Beispiel des KInvFG (Kapitel 1) – Teil 1, Tz. 4.

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

Die **Durchführungsphase** reicht vom tatsächlichen Baubeginn bis zur Fertigstellung.

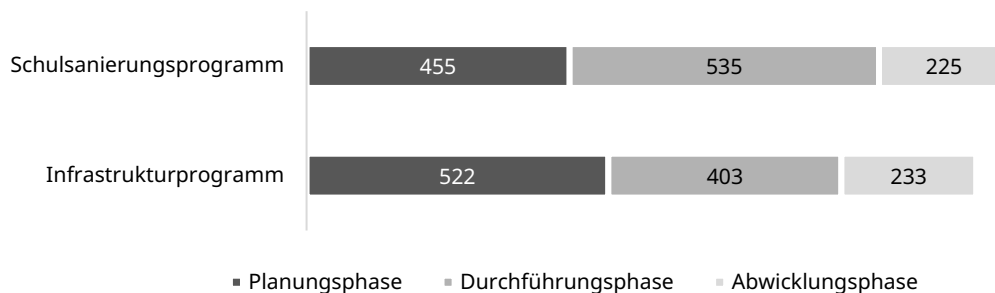
Die **Abwicklungsphase** umfasst den Zeitraum von der Baufertigstellung bis zum vollständigen Abruf der KInvFG-Mittel durch die Kommune.

Die durchschnittliche Dauer dieser drei Verfahrensabschnitte im Schulsanierungsprogramm stellt sich im Vergleich zum Infrastrukturprogramm wie folgt dar:

Abbildung 4

Durchschnittliche Dauer der einzelnen Verfahrensabschnitte

Während beim Schulsanierungsprogramm die Durchführungsphase durchschnittlich die längste Zeit in Anspruch nimmt, war dies beim Infrastrukturprogramm die Planungsphase.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.2.1 Planungsphase

Bei den 171 abgeschlossenen geprüften Maßnahmen dauerte die Planungsphase durchschnittlich 455 Tage (1,2 Jahre) je Maßnahme.

Längste Dauer

Die längste Planungsphase betrug 1 741 Tage (4,8 Jahre) bei der Sanierung eines Schulgebäudes mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 5,5 Mio. Euro und einem Fördervolumen von 5 Mio. Euro:

Die sanierte Schule bestand aus zwei Gebäuden. Ursprünglich wollte die Stadt eines der Gebäude sanieren, das andere Gebäude abreißen und anschließend die Außenanlagen wieder herstellen. Jedoch hätten die Kosten die Möglichkeiten der Stadt überstiegen und sie musste umplanen. Folge: Die Planungsphase dauerte knapp fünf Jahre.

Verzögerungsgründe in der Planungsphase

Bei 54 von den 182 insgesamt geprüften Maßnahmen (29,7 %) bejahten die Kommunen eine deutliche Verzögerung in der Planungsphase.

Beispiele

- Ab Sommer 2017 plante die Stadt die Sanierung eines Schulgebäudes. Jedoch blockierte eine andere Baustelle, der Bau einer neuen Mensa, den benötigten Platz bis August 2023. Zudem stellte die Stadt eine Schadstoffbelastung in dem zu sanierenden Gebäude fest. Ab Frühjahr 2023 plante die Stadt die Sanierung des Schulgebäudes um. Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen im Februar 2024 hatten die Bauarbeiten noch nicht begonnen.
- Eine Stadt ließ die Teilfläche eines Schulhofes sanieren und neugestalten. Die Entscheidung für die KInvFG-Förderung fiel im Dezember 2017. Der für Tiefbauarbeiten zuständige Mitarbeiter erkrankte und ging anschließend in den Ruhestand. Erst mit dem neuen Mitarbeiter begann vier Jahre später im November 2021 der Bau.

2.2.2 Durchführungsphase

Die Durchführungsphase, d. h. der Zeitraum zwischen tatsächlichem Baubeginn und Fertigstellung der Bauarbeiten, dauerte bei den 171 abgeschlossenen geprüften Maßnahmen durchschnittlich 535 Tage (1,5 Jahre).

Längste Dauer

Am Längsten dauerte die Durchführungsphase mit 1 651 Tagen (4,5 Jahre) bei der Sanierung eines Schulgebäudes einschließlich Neugestaltung einer Sportfläche mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 1,2 Mio. Euro und einem Fördervolumen von 1,1 Mio. Euro:

Die Bauarbeiten begannen im Mai 2019. Durch die Corona-Pandemie sowie den Ukraine-Krieg kam es zu Materialengpässen. Auf kommunaler Seite führten personelle Engpässe durch Krankheit und Quarantäne von Beschäftigten zu Verzögerungen. Die Sanierung konnte erst im Dezember 2023 fertiggestellt werden.

Verzögerungsgründe in der Durchführungsphase

Bei 80 von den 182 geprüften Maßnahmen (44 %) bejahten die Kommunen eine deutliche Verzögerung in der Durchführungsphase.

Beispiele

- Eine Gemeinde erneuerte die sanitären Anlagen einer Grundschule und die Heizung in der Turnhalle. Die Arbeiten dauerten über vier Jahre, da sie nur in den Ferien ausgeführt wurden.
- Ein Landkreis ließ ein unter Denkmalschutz stehendes Schulgebäude umfassend sanieren. Die Bauarbeiten dauerten fast 3,5 Jahre. Sie hatten sich insbesondere aufgrund umfangreicher denkmalschutzrechtlicher Auflagen und den Auswirkungen der Corona-Pandemie verlängert.

2.2.3 Abwicklungsphase

Die Abwicklungsphase umfasst den Zeitraum von der Fertigstellung der Bauarbeiten bis zum vollständigen Mittelabruf. Bei den 171 geprüften abgeschlossenen Maßnahmen dauerte dieser Zeitraum durchschnittlich 225 Tage (sieben bis acht Monate).

Längste Dauer

Mit 1 293 Tagen (3,5 Jahre) dauerte diese Phase am längsten bei einer Sanierungsmaßnahme zur Erneuerung von Fenstern mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 92 900 Euro und einem Fördervolumen von 83 600 Euro:

Die Fenstersanierung benötigte weniger als zwei Monate. Die Mittel rief der Landkreis erst 3,5 Jahre später ab. Als Grund benannte der Landkreis eine Fusion mit einem anderen Landkreis. Die Umstrukturierungen hätten zu dem späten Mittelabruf geführt.

Verzögerungsgründe in der Abwicklungsphase

Bei 73 Maßnahmen (40,1 %) erfolgte der vollständige Mittelabruf mehr als 30 Tage, davon in 31 Fällen (17 %) über ein Jahr, nach Baufertigstellung.

Als Grund für eine lange Abwicklungsphase verwiesen die Kommunen teils darauf, dass Mittel gesammelt nur zu vorgegebenen Zeitpunkten abgerufen wurden. Ungeplante Verzögerungen beruhten überwiegend auf fehlendem Personal (36 Nennungen) und fehlenden Rechnungen (32 Nennungen).

Im Vergleich zur Gesamtdauer der Abwicklungsphase beansprucht die reine Erstellung des Verwendungsnachweises in der Regel nur einen geringen Anteil.

Beispiel

Eine Stadt ließ das Hortgebäude einer Grundschule sanieren und die darin befindliche schulische Mensa erweitern. Die Durchführungsphase dauerte etwas über ein Jahr, die Abwicklungsphase 2,5 Jahre. Grund für den späten Mittelabruf war eine fehlende Rechnung. Die reine Erstellung des Verwendungsnachweises dauerte nur zwei Tage.

2.3 Zwischenergebnis

Die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer der Maßnahmen im Schulsanierungsprogramm unterscheidet sich nicht wesentlich von der durchschnittlichen Dauer der Maßnahmen im Infrastrukturprogramm. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Dauern der Maßnahmenarten „Sanierung“ und „Neubau“ aus beiden Programmen miteinander vergleicht (siehe Abbildung 2). Die Ausübung der Steuerungsrechte des Bundes im Schulsanierungsprogramm durch zusätzliche Vorgaben wie dem Mindestinvestitionsvolumen und den Kriterien für die Maßnahmenauswahl hatte mithin keine spürbaren Auswirkungen auf die Gesamtverfahrensdauer der Fördermaßnahmen, wirken aber Kleinstmaßnahmen und Fehlinvestitionen entgegen.

Betrachtet man die Dauer der einzelnen Verfahrensabschnitte, ist zu erkennen, dass die Durchführungsphase im Schulsanierungsprogramm durchschnittlich länger dauert als bei den Maßnahmen im Infrastrukturprogramm (siehe Abbildung 4). Dies könnte u. a. darin begründet sein, dass es sich beim Schulsanierungsprogramm durchschnittlich um größere und komplexere Maßnahmen mit entsprechend längeren Bauphasen handelt, deren Umsetzung teils auf Ferienzeiten beschränkt war. Auf die Dauer von Planungs- und Abwicklungsphase hatte die Komplexität der Maßnahmen dagegen keine Auswirkungen.

Bei den Maßnahmen im Schulsanierungsprogramm bejahten die Kommunen häufiger Verzögerungen als bei den Maßnahmen im Infrastrukturprogramm. Dies könnte daran liegen, dass Krisensituationen wie die Corona-Pandemie mitten in der Laufzeit des Schulsanierungsprogramms auftraten, während sie das Infrastrukturprogramm nur noch zum Ende der Laufzeit betrafen. So benannten die Kommunen in 7,6 % der Fälle die Corona-Pandemie ausdrücklich als Verzögerungsgrund (siehe Abbildung 3). Zudem dürfte die Pandemie auch in andere Verzögerungsgründe wie „fehlendes kommunales Personal“ und „Verzögerungen durch den Auftragnehmer“ eingeflossen sein.

Verzögerungen in der Abwicklungsphase begründeten die Kommunen überwiegend mit Personalmangel und fehlenden Rechnungen. Außerdem wiesen Kommunen teils auf die vorgegebenen Abruffristen des Landes hin. Solche Landesregelungen könnten späte Mittelabrufe sowie verzögert erstellte Verwendungsnachweise begünstigen.

Insgesamt entsprechen die Verzögerungsgründe im Schulsanierungsprogramm denen im Infrastrukturprogramm. Die aufgeführten Beispiele veranschaulichen die typischen Gründe. Verzögerungen aufgrund von Bundesvorgaben zur Durchführung der Finanzhilfen haben wir auch beim Schulsanierungsprogramm nicht festgestellt.

3 Umsetzungsmodelle und Verfahrensdauer

Die Länder haben jeweils eigene Verfahren zur Umsetzung des KInvFG festgelegt.

3.1 Verfahren zur Mittelvergabe

3.1.1 Überblick über die Modelle zur Mittelvergabe

Die Länder nutzen unterschiedliche Modelle, die wir wie folgt zusammengefasst haben⁹:

⁹ 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.

Weiterleitungsmodell: Die Kommunen können direkt mit der Umsetzung der Fördermaßnahmen beginnen. Sie müssen dem Land erst spätestens bis zum ersten Mittelabruf nähere Informationen zur Maßnahme mitteilen.

Bewilligungsmodell: Die Länder führen vor Beginn der Maßnahmenumsetzung ein jeweils auf diese Maßnahme bezogenes Antrags- und Bewilligungsverfahren durch. Erst nach Bewilligung der Mittel dürfen die Kommunen mit der Umsetzung der jeweiligen Maßnahme beginnen.

Die Modelle der drei Stadtstaaten sind angesichts der besonderen Verwaltungsstrukturen nicht mit den Modellen in den Flächenländern vergleichbar. Daher basieren die nachfolgenden Erkenntnisse auf den 157 geprüften Maßnahmen der Flächenländer.

Tabelle 2

Geprüfte Maßnahmen nach Modell zur Mittelvergabe

Umsetzungsmodell	Anzahl ^a	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes	Durchschnitt Investitionsvolumen je Maßnahme
<i>in Mio. Euro</i>				
Bewilligungsmodell ^b	81	123,4	87,6	1,5
Weiterleitungsmodell ^c	76	34,6	24,3	0,5
Gesamt ^d	157	158,0	111,9	1,0

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, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

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

^d Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

3.1.2 Modelle zur Mittelvergabe und Verfahrensdauer

Im Folgenden nehmen wir die Planungs- und Abwicklungsphase in den Blick, weil die Verfahrensregelungen der Länder in diesen Phasen wirken können. Dagegen wird die dazwischen liegende Durchführungsphase (Bau) von Auftragnehmerseite dominiert.

Abbildung 5

Durchschnittliche Verfahrensdauern in Tagen je nach Modell zur Mittelvergabe

Während die Maßnahmen im Bewilligungsmodell eine längere Planungsphase als die Maßnahmen im Weiterleitungsmodell aufweisen, ist die Abwicklungsphase kürzer.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.2 Nachweis und Prüfung der Mittelverwendung

3.2.1 Überblick über die Prüfungsmodelle

Auch die Regelungen der Länder zu den Verwendungsnachweisen und der Prüfungsintensität variieren. Wir unterscheiden drei verschiedene Modelle:¹⁰

Einfache Plausibilitätsprüfung: Der Verwendungsnachweis der Kommune enthält eine Kurzbeschreibung der Maßnahme und die pauschale Bestätigung, dass alle Regelungen zum KInvFG eingehalten wurden. Das Land prüft die Angaben auf Plausibilität.

Qualifizierte Plausibilitätsprüfung: Zusätzlich zu den Anforderungen der einfachen Plausibilitätsprüfung legt die Kommune einen Sachbericht, einen zahlenmäßigen Nachweis, eine Belegliste sowie weitere Erklärungen zur Einhaltung der KInvFG-Regelungen vor. Das Land prüft die Angaben und Unterlagen auf Plausibilität.

Vertiefte Prüfung: Zusätzlich zu den Anforderungen der qualifizierten Plausibilitätsprüfung ist eine bestimmte Stichprobe der geförderten Maßnahmen vertieft zu prüfen. Hierfür sollen alle Rechnungsbelege herangezogen werden. Anlassbezogen sollen zudem Bauunterlagen eingesehen und Maßnahmen vor Ort besichtigt werden.

Auch hier haben wir die geprüften Maßnahmen den Prüfintensitäten zugeordnet:

¹⁰ 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 2.2.

Tabelle 3

Geprüfte Maßnahmen nach Prüfindensität

Prüfindensität	Anzahl	Investitionsvolumen	Finanzhilfen des Bundes	Durchschnitt Investitionsvolumen je Maßnahme
<i>in Mio. Euro</i>				
Einfache Plausibilität ^a	79	56,2	42,2	0,7
Qualifizierte Plausibilität ^b	40	65,6	46,5	1,6
Vertiefte Prüfung ^c	52	63,0	47,3	1,2
Gesamt ^d	171	184,8	136,0	1,2

Erläuterung:

^a Einfache Plausibilitätsprüfung: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

^b Qualifizierte Plausibilitätsprüfung: Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen.

^c Vertiefte Prüfung: Bayern, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

^d Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

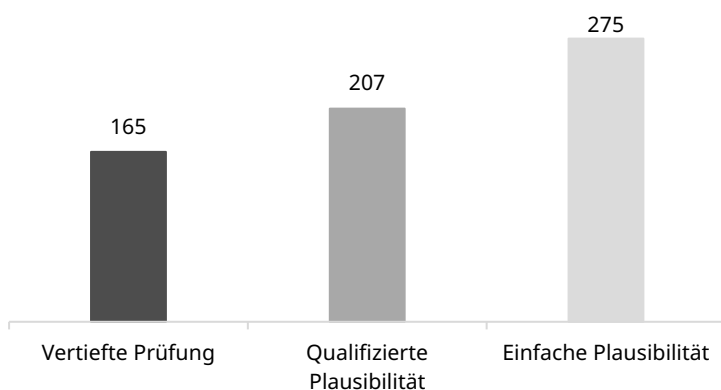
3.2.2 Prüfungsmodelle und Verfahrensdauer

Unterschiedliche Prüfindensitäten der Länder können – wenn – nur Auswirkungen auf die Dauer der Abwicklungsphase haben.

Abbildung 6

Durchschnittliche Dauer der Abwicklungsphase je nach Prüfindensität in Tagen

Bei der einfachen Plausibilitätsprüfung dauert die Abwicklungsphase am längsten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.2.3 Prüfungsfeststellungen durch die Länder

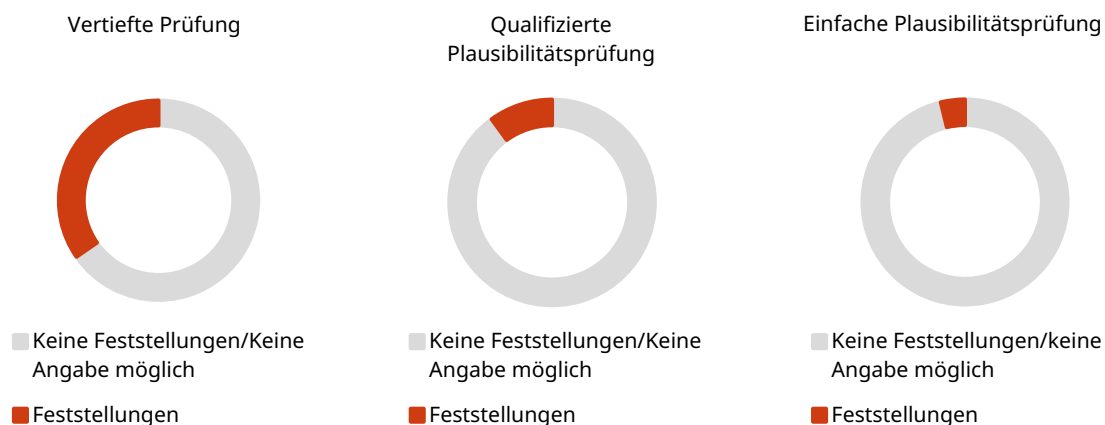
Bei 25 der 171 geprüften abgeschlossenen Maßnahmen (14,6 %) führte die Verwendungsnachweisprüfung durch die Länder zu Feststellungen, die überwiegend eine Reduzierung der förderfähigen Kosten zur Folge hatten. Dabei entfielen auf die 52 Maßnahmen, die vertieft geprüft wurden, 18 Feststellungen (34,6 %). Auf die 40 Maßnahmen, die einer qualifizierten Plausibilitätsprüfung unterlagen, entfielen vier Feststellungen (10 %). Drei Feststellungen gab es bei den 79 Maßnahmen, die einer einfachen Plausibilitätsprüfung unterlagen (3,8 %).

Obwohl die meisten geprüften Maßnahmen der einfachen Plausibilitätsprüfung unterlagen, gab es hier die wenigsten Feststellungen seitens der Länder.

Abbildung 7

Feststellungen je nach Prüfintensität

Das Modell der vertieften Prüfung führte am häufigsten zu Feststellungen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

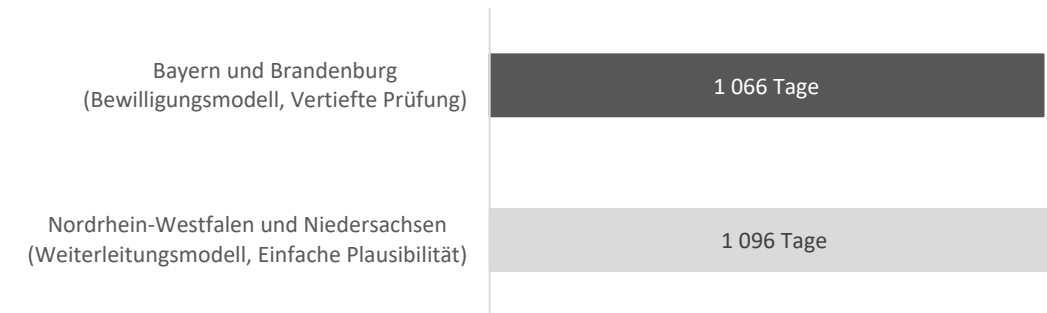
3.3 Verfahrensdauern im Ländervergleich

Im Folgenden haben wir die Verfahrensdauern von zwei Ländern mit geringen Verfahrensanforderungen (Weiterleitungsmodell und einfache Plausibilitätsprüfung) den Verfahrensdauern von zwei Ländern mit höheren Verfahrensanforderungen (Bewilligungsmodell und vertiefte Prüfung) gegenübergestellt.

Abbildung 8

Gesamtverfahrensdauern im Ländervergleich

Bei einem höheren durchschnittlichen Investitionsvolumen je Maßnahme weisen die Länder mit höheren Verfahrensanforderungen durchschnittlich eine leicht geringere Verfahrensdauer auf.



■ Durchschnittliches Investitionsvolumen je Maßnahme: 696 014 Euro.

■ Durchschnittliches Investitionsvolumen je Maßnahme: 391 663 Euro.

Grafik: Bundesrechnungshof.

3.4 Zwischenergebnis

Maßnahmen im Bewilligungsmodell weisen eine deutlich längere Planungsphase auf als im Weiterleitungsmodell (siehe Abbildung 5). Grund für die längere Planungsphase könnte das Antrags- und Bewilligungsverfahren sein, in dem die Kommune dem Land bereits Unterlagen zur Fördermaßnahme vorlegt und das Land bereits die grundsätzliche Förderfähigkeit der Maßnahme überprüft.

Bei der Abwicklungsphase stellt es sich umgekehrt dar: Maßnahmen nach dem Weiterleitungsmodell dauern durchschnittlich länger als Maßnahmen nach dem Bewilligungsmodell. Ursächlich könnte sein, dass die Kommunen und Länder während des Antragsverfahrens bereits viel Vorarbeit mit Blick auf die Prüfung der Förderfähigkeit der Maßnahmen leisten, sodass sie das Verwendungsnachweisverfahren zügiger durchführen können. Der höhere Zeitaufwand in der Planungsphase wird durch die kürzere Abwicklungsphase größtenteils kompensiert. Im Ergebnis wirken sich die unterschiedlichen Modelle zur Mittelvergabe daher nicht wesentlich auf die Gesamtdauer aus.

Des Weiteren haben wir festgestellt, dass eine intensivere Prüfung der Verwendungsnachweise nicht zu einer längeren Abwicklungsphase führt. Im Gegenteil: Die Maßnahmen, die einer qualifizierten oder vertieften Prüfung unterlagen, verzeichneten eine deutlich kürzere Abwicklungsphase als diejenigen Maßnahmen, die lediglich auf einfache Plausibilität hin überprüft wurden (siehe Abbildung 6).

Eine intensivere Prüfung bringt jedoch eine höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit von fehlerhaften Mittelverwendungen mit sich (siehe Abbildung 7).

Unterstrichen werden die Erkenntnisse durch den Ländervergleich in Tz. 3.3. Höhere Verfahrensanforderungen wie das Bewilligungsmodell und die vertiefte Prüfung führen nicht zu längeren Verfahrensdauern (siehe Abbildung 8).

4 Umsetzungsmodelle und Mittelabruf

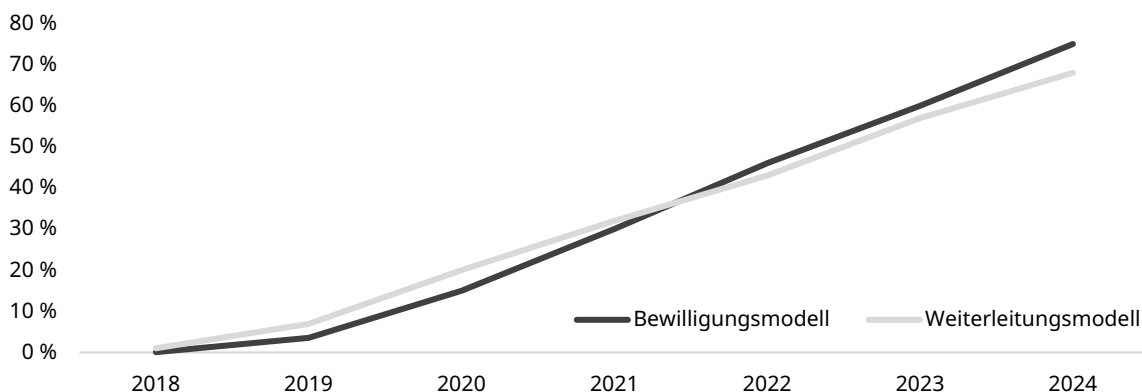
Die Länder berichten dem Bund zweimal jährlich über die abgeschlossenen Maßnahmen (§§ 7 Absatz 2, 14 KInvFG). Das BMF erstellt daraus Übersichten u. a. zum Stand der abgerufenen Mittel nach Ländern. Zum 31. März 2025 hatten die Länder insgesamt Bundesmittel von 2,6 Mrd. Euro, und damit 74,9 % des Gesamtvolumens aus dem Schulsanierungsprogramm abgerufen (siehe Tz. 1.2).

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 Schulsanierungsprogramms aggregiert.

Abbildung 9

Mittelabruf im Verlauf des Förderzeitraums

Die Mittelabrufe der Länder mit Bewilligungsmodell blieben bis zum Jahr 2021 unter dem Niveau der Länder mit Weiterleitungsmodell. Seit dem Jahr 2021 ist es umgekehrt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die folgende Tabelle stellt Umsetzungsmodell und Prüfindensität des Landes mit dem bislang geringsten Mittelabruf, der Länder mit einem mittleren Mittelabruf und des Landes mit einem vollständigen Mittelabruf gegenüber.

Tabelle 4

Mittelabruf im Ländervergleich

Land	Umsetzungsmodell	Prüfindensität	Mittelabruf ^a
			<i>in %</i>
Saarland	Bewilligungsmodell	Vertiefte Prüfung	52,5
Nordrhein-Westfalen	Weiterleitungsmodell	Einfache Plausibilität	70,8
Baden-Württemberg	Bewilligungsmodell	Einfache Plausibilität	80,9
Thüringen	Bewilligungsmodell	Vertiefte Prüfung	100

Erläuterung: ^a Mittelabruf zum Stichtag 31. März 2025.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Zwischenergebnis

Die Auswertungen zeigen keine Anhaltspunkte dafür auf, dass die Zügigkeit des Mittelabrufs von den Umsetzungsmodellen oder der Prüfindensität abhängig ist.

Während im Jahr 2020 die Abrufquote beim Weiterleitungsmodell um 5 % höher war als beim Bewilligungsmodell, verzeichnet das Bewilligungsmodell aktuell eine um 7 % höhere Abrufquote. Tabelle 4 veranschaulicht, dass ein schleppender Mittelabfluss nichts mit strengeren Verfahrensbedingungen zu tun hat. So verzeichnet Thüringen als Land mit hohen Verfahrensbedingungen bereits einen 100-prozentigen Mittelabruf.

5 Fazit

Die zusätzlichen Vorgaben des Bundes im Schulsanierungsprogramm sowie hohe Verfahrensbedingungen der Länder – wie das Bewilligungsmodell und eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung – haben keinen Einfluss auf die Dauer der Maßnahmenumsetzung und die Zügigkeit des Mittelabflusses. Sie tragen aber wesentlich zu

einem zielgerichteten und zweckentsprechenden Einsatz der Bundesmittel bei. Deshalb sollte der Bund bei künftigen Programmen

- insbesondere Vorgaben für die Maßnahmenauswahl treffen sowie
- auf qualifizierte und vertiefte Prüfungen durch die Länder hinwirken und
- darauf hinwirken, dass die Länder ihre Verfahren zur Umsetzung der Finanzhilfen auf den Prüfstand stellen, Ursachen für einen schleppenden Mittelabfluss identifizieren und aus dem Weg räumen.

Schließlich weisen wir erneut darauf hin, dass die Digitalisierung der Verfahren mittels einer einheitlichen Plattform für Bund und Länder erhebliches Potenzial für die Verein-fachung und Beschleunigung der Umsetzung von Finanzhilfen birgt.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat Stellung genommen und dankt für den Bericht. Es will die Empfehlungen für künftige Finanzhilfen nach Artikel 104b ff. Grundgesetz bei seinen Überlegungen – entsprechend der Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen – einbeziehen.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.