

Sonderbericht

Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes:
Bildungs- und Infrastrukturpauschalen

Bericht nach § 99 Landeshaushaltsordnung

Februar 2011



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Zusammenfassung	4
2 Gegenstand, Anlass und Umfang der Untersuchung	5
2.1 Gegenstand und Ziel	5
2.2 Anlass	5
2.3 Umfang und Methode	6
3 Das Zukunftsinvestitionsprogramm	6
3.1 Zukunftsinvestitionsgesetz	6
3.2 Verfahrensregelungen	8
3.3 Prüfung des Bundesministeriums der Finanzen	9
3.4 Prüfung des Bundesrechnungshofs	10
4 Prüfungsfeststellungen	11
4.1 Antragsverfahren	11
4.2 Bewilligungsverfahren	13
4.3 Zuwendungsvoraussetzungen	14
4.3.1 Konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahmen	15
4.3.2 Nachhaltigkeit	17
4.3.3 Wirtschaftlichkeit	18
4.3.4 Ordnungsmäßigkeit	18
4.4 Förderkompetenz des Bundes	22
4.5 Untersuchte Einzelvorhaben	23
4.6 Vergabe von Aufträgen	24
4.7 Auswirkungen der Nachfragesteigerung	24
4.8 Finanzierung der Eigenanteile	26
4.9 Förderung von Erhaltungsaufwendungen	26
5 Fazit	27
6 Stellungnahme des Finanzministeriums und des Innenministeriums	29

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1:	Ergebnis der Prüfungen zum 30.11.2010	10
Tabelle 2:	Bewertung des Antragsverfahrens	12
Tabelle 3:	Einfluss zeitlicher Vorgaben	13
Tabelle 4:	Zufriedenheit mit dem Bewilligungsverfahren	14
Tabelle 5:	Beginn der Vorhaben	16
Tabelle 6:	Fristgerechte Umsetzung der Vorhaben	17
Tabelle 7:	Verbesserung der Infrastruktur	23
Tabelle 8:	Preissteigerungen	25
Tabelle 9:	Findung ausführender Unternehmen	25
Tabelle 10:	Belastung durch zusätzliche Investitionstätigkeit	26
Tabelle 11:	Erhaltungsaufwendungen	27

1 Zusammenfassung

Um die festgestellte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, unterstützte der Bund mit dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder vom 02.03.2009 zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder mit 10 Mrd. Euro.

Das Land Baden-Württemberg erhielt 1.237,5 Mio. Euro. In Absprache mit den kommunalen Landesverbänden verblieben beim Land für eigene Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen bzw. für Zuschüsse an Dritte 371,5 Mio. Euro. Für Kommunen und Landkreise wurden 866,0 Mio. Euro bereitgestellt. Davon entfielen 257,0 Mio. Euro auf die Fachförderungen und 499,0 Mio. Euro auf die Bildungspauschale sowie 110,0 Mio. Euro auf die Infrastrukturpauschale. Untersucht wurden die Programmteile Bildungs- und Infrastrukturpauschalen. Die Prüfungen der übrigen Programmteile dauern an.

Bemessungsgrundlage für die Bildungspauschale war die Anzahl der Schüler an kommunalen und privaten Schulen - mit Ausnahme der Schulen des Gesundheitswesens und der Fachschulen - sowie der Zahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen. Bemessungsgrundlage für die Infrastrukturpauschale war die Einwohnerzahl am 30.06.2008.

Wesentliche Ziele der Untersuchung waren, ob mit den Bildungs- und Infrastrukturpauschalen einzelfallbezogene konjunkturelle Impulse ausgelöst wurden und die Zuwendungen entsprechend den vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen eingesetzt wurden.

Bei 168 repräsentativ ausgewählten Zuwendungsempfängern wurden 529 Maßnahmen geprüft. Außerdem wurden alle Landkreise und Kommunen mittels einer Umfrage gebeten, sich zum Konjunkturpaket zu äußern. Daran beteiligten sich knapp 85 Prozent der Zuwendungsempfänger. Die Auswertung ist als Anlage beigefügt.

Nahezu alle Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg nahmen die Finanzhilfen in Anspruch. Dieser Anreiz bewirkte Investitionen von mehr als 1 Mrd. Euro. Diese hohe Investitionssumme wurde auch deshalb möglich, weil sich die Zuwendungsempfänger nicht mit den geforderten 25 Prozent, sondern mit durchschnittlich knapp 40 Prozent Eigenmittel daran beteiligten. Ohne die Förderung wären die Investitionen nicht bzw. derzeit nicht durchgeführt worden. Die Zuwendungen lösten insofern einen konjunkturellen Impuls aus.

Die Bildungs- und Infrastrukturpauschalen wurden entsprechend der vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen verwendet.

Die noch auszahlenden Zuwendungen werden voraussichtlich fristgerecht bis Ende 2011 in vollem Umfang in Anspruch genommen.

2 Gegenstand, Anlass und Umfang der Untersuchung

2.1 Gegenstand und Ziel

Die Mittel des Bundes (Grundlage: Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder - Zukunftsinvestitionsgesetz -) sind im Staatshaushaltsplan 2009 bei Kapitel 1245 Titelgruppe 91 jeweils in Einnahmen und Ausgaben etatisiert. Das Land Baden-Württemberg erhielt 1.237,5 Mio. Euro. In Absprache mit den kommunalen Landesverbänden verblieben beim Land für eigene Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen bzw. für Zuschüsse an Dritte 371,5 Mio. Euro. Für Kommunen und Landkreise wurden 866,0 Mio. Euro bereitgestellt. Davon entfielen 257,0 Mio. Euro auf die Fachförderungen und 499,0 Mio. Euro auf die Bildungspauschale sowie 110,0 Mio. Euro auf die Infrastrukturpauschale. Prüfungsgegenstand waren die Bildungspauschale von 499,0 Mio. Euro und die allgemeine Infrastrukturpauschale von 110,0 Mio. Euro.

Der Rechnungshof und die vier staatlichen Rechnungsprüfungsämter untersuchten, ob

- die Einzelmaßnahmen einen konjunkturellen Impuls auslösten,
- die Beteiligten die gesetzlichen Bestimmungen beachtetten,
- die Zuwendungsempfänger die Bestimmungen der Bewilligungsbescheide der Regierungspräsidien einhielten und
- die Zuwendungsempfänger die gewährten Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendeten.

2.2 Anlass

Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder vereinbarten, die Verwendung der Mittel des Konjunkturprogramms II zeitnah zu begleiten und zu prüfen. Der Vielfalt der Ansätze und Herangehensweisen wurde dabei ein größtmöglicher Raum gegeben, um für die externe Finanzkontrolle insgesamt einen möglichst breiten und facettenreichen prüferischen Einblick in die Umsetzung der Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz durch die beteiligten

Akteure (Bund, Länder und Kommunen) zu erhalten. Ein offener und enger Informationsaustausch über Prüfungsplanung, Prüfungskonzeption, Erhebungsstellen und Prüfungserkenntnisse wurde vereinbart.

Einigkeit herrschte darüber, dass die Rechnungshöfe keine empirische Wirtschaftsforschung betreiben. Damit stand nicht die Wirksamkeit des Zukunftsinvestitionsgesetzes insgesamt im Fokus, sondern nur die jeweils geprüfte Einzelmaßnahme auf ihre konjunkturelle Impulswirkung.

2.3 Umfang und Methode

Bei 168 Gemeinden, Städten und Landkreisen wurden 529 Maßnahmen untersucht. Die Zuwendungsempfänger planten dafür Ausgaben von 165,8 Mio. Euro ein. Daran beteiligten sich der Bund mit 92,3 Mio. Euro, das Land Baden-Württemberg mit 7,9 Mio. Euro. Die Eigenanteile der Zuwendungsempfänger betragen 63,1 Mio. Euro. Die Beteiligung Dritter betrug 2,5 Mio. Euro.

Repräsentativ wurden flächendeckend Gemeinden, Städte und Landkreise aller Größenklassen in die Untersuchung einbezogen. Außerdem wurden alle 1.109 Gemeinden und Städte sowie alle 35 Landkreise zum Konjunkturprogramm befragt, 85 Prozent antworteten.

Für die Untersuchung standen die jeweiligen Akten des Finanzministeriums, der Regierungspräsidien sowie die Akten der Zuwendungsempfänger zur Verfügung. Diese Unterlagen wurden stichprobenweise geprüft.

3 Das Zukunftsinvestitionsprogramm

3.1 Zukunftsinvestitionsgesetz

Vor dem Hintergrund der internationalen Finanzkrise und dem damit verbundenen konjunkturellen Einbruch hat die Bundesregierung seit Oktober 2008 mehrere Maßnahmenbündel beschlossen. Mit staatlichen Investitionen, Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben sowie arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wollte sie die Konjunktur stärken.

Nach dem Entlastungspaket vom Oktober 2008 und dem ersten Konjunkturpaket vom November 2008 folgte im März 2009 das sogenannte „Zweite Konjunkturpaket“.

Davon erhielten die Kommunen entsprechend der Zahl der Schüler an kommunalen und privaten Schulen - mit Ausnahme der Schulen des Gesundheitswesens und der Fachschulen - und der Zahl

der Kinder in Kindertageseinrichtungen in ihrem Gebiet eine Bildungspauschale sowie eine Infrastrukturpauschale nach der Einwohnerzahl am 30.06.2008.

Mit der Bildungspauschale werden Investitionen in Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung) und kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung) gefördert.

Zu Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur zählen alle Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter unter sieben Jahren. Grundsätzlich förderfähig sind energetische Sanierungsmaßnahmen in Tageseinrichtungen und Kindergärten.

Im Bereich der Schulinfrastruktur sind energetische Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen, die damit in engem Zusammenhang stehen sowie der Einbau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien förderfähig. Andere Maßnahmen sind förderfähig, wenn der Schwerpunkt bei der energetischen Sanierung liegt.

Zur schulischen Infrastruktur zählen Schulgebäude und schulisch genutzte Sportanlagen. Im Bereich der beruflichen Bildung ist zusätzlich die technische Ausstattung förderfähig.

Mit der Infrastrukturpauschale wird generell die energetische Sanierung sonstiger Verwaltungsgebäude und Einrichtungen finanziert, z. B. Rathäuser, öffentliche Büchereien, Begegnungstätten, Jugendhäuser, Festhallen, Sporthallen, die nicht dem Schulsport dienen, Hallenbäder, Feuerwehrgebäude, aber auch Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände wie Fahrzeuge für den Bauhof.

Zuwendungsempfänger der Bildungspauschale sind Gemeinden, Landkreise, Gemeindeverwaltungsverbände als Schulträger und kommunale Schulverbände.

Zuwendungsempfänger der Infrastrukturpauschale sind Gemeinden und Städte.

Die Zuwendungen können an freie/private Träger weiter bewilligt werden. Die Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, diesen sämtliche Pflichten aus dem jeweiligen Zuwendungsbescheid aufzuerlegen.

Aus dem Landeshaushalt wurden 6,6 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Damit auch finanzschwache Gemeinden und Städte vom Konjunkturprogramm profitieren konnten, wurden die Mittel des Ausgleichsstocks zusätzlich um 60 Mio. Euro erhöht. Die Zuwendungsempfänger müssen sich mit mindestens 25 Prozent an der Finanzierung der Vorhaben beteiligen.

Die Investitionen können nur gefördert werden, wenn sie ab dem 27.01.2009 begonnen wurden. Die Mittel sollten mindestens zur Hälfte bis zum 31.12.2009 abgerufen werden. Im Jahr 2011 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die vor dem 31.12.2010 begonnen wurden und bei denen 2011 ein selbstständiger Abschnitt des Investitionsvorhabens abgeschlossen wird. Nach dem 31.12.2011 dürfen Bundesmittel nicht mehr ausbezahlt werden.

3.2 Verfahrensregelungen

Die Präambel der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes vom 02.04.2009 sieht unter anderem vor, dass eine einfache und verwaltungseffiziente Ausgestaltung des Verfahrens eine Belastung der Verwaltungen so gering wie möglich halten soll.

Entsprechend dieser Präambel wurden mit der Zuwendungsrichtlinie zur Bildungs- und Infrastrukturpauschale im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms vom 19.03.2009 vom Finanzministerium Baden-Württemberg und vom Innenministerium Baden-Württemberg vereinfachte Verfahrensregelungen getroffen. Weiter wurden Verwendungszweck, zuwendungsfähige Maßnahmen, Zuwendungsvoraussetzungen, Zuwendungsempfänger und Höhe der Zuwendungen festgelegt.

Das Finanzministerium informierte Anfang 2009 die Gemeinden, Städte, Landkreise, Gemeindeverwaltungsverbände als Schulträger und Schulverbände darüber, mit welchen Budgets sie bei der Bildungs- und Infrastrukturpauschale voraussichtlich rechnen konnten. Die Zuwendungsempfänger entschieden, in welchem Umfang sie Bundesmittel zur Finanzierung von förderfähigen Maßnahmen einsetzen.

Bewilligungsstellen waren die Regierungspräsidien. Sie prüften, ob die Fördervoraussetzungen vorlagen und erließen die Förderbescheide.

Die Anträge wurden in einem vereinfachten Verfahren auf Plausibilität geprüft. Die üblichen Regelungen zur Antragsprüfung fanden keine Anwendung.

Der Nachweis der Verwendung erfolgt mit vereinfachten Verwendungsnachweisen. Die Regierungspräsidien prüfen diese auf Plausibilität, ohne örtliche Erhebungen.

Die Kommunalen Spitzenverbände wurden vor Erlass der Zuwendungsrichtlinien gehört. In besonderen Informationsveranstaltungen unterrichteten sie ihre Mitglieder über die Fördermöglich-

keiten sowie das Verwaltungsverfahren. Weitere Fragen zum Zukunftsinvestitionsprogramm wurden in Informationsschriften angesprochen.

3.3 Prüfung des Bundesministeriums der Finanzen

Die Länder übersenden dem Bund nach Beendigung der Maßnahme den Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel, § 4 der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes. Dieser Nachweis enthält den Förderbereich, dem das Projekt zuzuordnen ist, Angaben über die Höhe des Investitionsvolumens, den Eigenanteil, den Umfang der öffentlichen Finanzierung und die Höhe der Beteiligung des Bundes, den Investitionsort sowie eine Kurzbeschreibung der einzelnen Maßnahme.

Entscheidende Grundlage für die Prüfung ist die Kurzbeschreibung der Maßnahme.

Die Kurzbeschreibung soll

- die eindeutige Identifizierung des Vorhabens (z. B. Adresse) zulassen,
- die konkrete Maßnahme beschreiben (z. B. Fassadendämmung),
- die öffentliche Aufgabe nachweisen,
- die Förderbereichszuordnung nennen und
- die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erkennen lassen.

Unter Beachtung dieser Anforderungen an die Verwendungsnachweise legte das Finanzministerium Baden-Württemberg dem Bundesministerium für Finanzen bis zum 30.11.2010 insgesamt 1.700 Verwendungsnachweise zu weiteren Prüfungen vor.

Das Bundesministerium kennzeichnet das Ergebnis seiner Prüfungen mit einem sogenannten Ampelsystem.

Tabelle 1: Ergebnis der Prüfungen zum 30.11.2010

Ampel-farbe	Bezeichnung	Anzahl der Verwendungsnachweise	Bemerkungen
Grün	Förderfähig	1.632	-
Weiß	In Bearbeitung	43	Eine Entscheidung steht noch aus
Gelb	Verwendungsnachweis muss nachgebessert werden	7	Mangelhafte Kurzbezeichnung, Austausch von Maßnahmen
Rot	Nicht förderfähig	5	Daten müssen nachgebessert werden
Schwarz	Vorhaben wurden zurückgezogen	13	Umschichtungen von Maßnahmen Rückgabe (Artikel 104b Grundgesetz)

Die Beanstandungsquote ist sehr gering. Einvernehmlich mit den jeweiligen Zuwendungsempfängern können beanstandete Maßnahmen gegen andere ausgetauscht werden.

3.4 Prüfung des Bundesrechnungshofs

Gegen das in § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz geregelte Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs strengten mehrere Länder, darunter auch Baden-Württemberg, eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht an.

Mit Beschluss vom 07.09.2010 (2BvF 1/09) beschränkte das Bundesverfassungsgericht das Erhebungsrecht des Bundesrechnungshofs auf folgende Maßnahmen:

- Feststellung von Rechtsverstößen bei obersten Landesbehörden und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde oder des Bundesrats bei nachgeordneten Landesbehörden sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden,

oder

- Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines aufgrund konkreter Tatsachen möglich erscheinenden Haftungsanspruches gemäß Artikel 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 Grundgesetz (z. B. tatsächliche Anhaltspunkte für Rückforderungsansprüche).

Danach sind die gemäß § 6a Satz 4 Zukunftsinvestitionsgesetz grundsätzlich unbeschränkt möglichen Erhebungen des Bundesrechnungshofs nicht zulässig. Vielmehr müssen die kompetenzrechtlich auf die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen ausgerichteten Erhebungen akzessorisch der Rechtsaufsicht des Bundes entsprechen oder im Zusammenhang mit einem Rückforderungsanspruch stehen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs bei den Ländern und kommunalen Zuwendungsempfängern im Zusammenhang mit der Prüfung der Finanzhilfen erheblich eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb sein bisher praktiziertes Verfahren (Flächenansatz mit stichprobengestützter Zufallsauswahl) auf der kommunalen Ebene eingestellt.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Antragsverfahren

Nach der Richtlinie des Innenministeriums und des Finanzministeriums zur Bildungs- und Infrastrukturpauschale vom 19.03.2009 mussten die Zuwendungsempfänger den Regierungspräsidien bis zum 04.05.2009 melden, ob sie am Programm teilnehmen und in welchem Umfang sie das ihnen mitgeteilte Budget in Anspruch nehmen.

Um die Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung zu unterstützen, richteten die Regierungspräsidien besondere Arbeitsgruppen für die Umsetzung des Programms und für Beratungen ein. Zusätzlich informierten die kommunalen Spitzenverbände ihre Mitglieder mit Schriften und Informationsveranstaltungen. Gleichwohl herrschte anfänglich große Unsicherheit. Die Zuwendungsempfänger taten sich deshalb mit der Antragstellung schwer.

So wurde bei den örtlichen Erhebungen wiederholt auf unzureichende Informationen, auf sich widersprechende Regelungen und die schwer verständlichen rechtlichen Vorgaben hingewiesen.

Auf die Frage nach der Zufriedenheit mit der Ausgestaltung des Konjunkturprogramms, der Verständlichkeit der rechtlichen Vorgaben und dem Informationsfluss, gingen folgende Antworten ein:

Tabelle 2: Bewertung des Antragsverfahrens

Fragen	Bewertung nach der Schulnotenskala Anzahl der Nennungen						Durchschnittliche Bewertung
	Note 1	Note 2	Note 3	Note 4	Note 5	Note 6	
Wie zufrieden sind Sie mit der Ausgestaltung des Förderprogramms?	78	526	264	62	21	3	2,4
Wie verständlich sind die rechtlichen Vorgaben?	32	434	328	118	39	3	2,7
Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsfluss?	89	578	222	57	7	0	2,3

Zusätzlich wurden folgende Hinweise gegeben:

- Ein besserer Informationsfluss zu Beginn wäre wünschenswert gewesen.
- Eine Ausweitung der förderfähigen Maßnahmen auf Straßen- und Kanalsanierungen wäre sinnvoll gewesen.
- Die mehrfache Änderung der rechtlichen Vorgaben war problematisch.
- Die Festlegung der Förderkriterien hätte früher erfolgen sollen.

Das enge Zeitfenster für die Auswahl geeigneter Maßnahmen, für die Antragstellung und die Prüfung der Anträge forderten sowohl Zuwendungsempfänger als auch Regierungspräsidien in besonderem Maße. Zudem verfügten insbesondere kleine Kommunen nicht über eine ausreichende personelle Ausstattung. Folge davon waren Überstunden, zeitlich befristete Neueinstellungen oder Beauftragungen von freien Architekten.

Auf die Frage, in welchem Maß die Zeitvorgaben die Durchführung des Programms beeinflussten, gingen folgende Antworten ein:

Tabelle 3: Einfluss zeitlicher Vorgaben

Bewertung	Nennungen in Prozent (n=955)
Gar nicht	14
Geringfügig	48
Deutlich	32
Erheblich	6

Zusätzlich wurden folgende Hinweise gegeben:

- Es handelte sich um eine sehr sportliche Aufgabe.
- Eine längere Laufzeit des Programms wäre wünschenswert gewesen.
- Die Zeit zur Auswahl der Maßnahmen war sehr kurz.
- Die Arbeitsbelastung für die Mitarbeiter war sehr hoch.

Obwohl das Zeitfenster eng begrenzt war, ergaben die örtlichen Erhebungen, dass aussagekräftige Unterlagen zu den geförderten Maßnahmen sowie Prioritätenlisten vorlagen.

Die Entscheidungsgremien der Zuwendungsempfänger wurden entsprechend den Bestimmungen in den jeweiligen Hauptsatzungen regelmäßig beteiligt. Nur in Ausnahmefällen verzichteten Zuwendungsempfänger auf deren Beteiligung.

Die in den Anträgen genannten Kosten für die geförderten Maßnahmen waren realistisch. Bei den eingesehenen Abrechnungen wurden größere Kostenabweichungen zwischen Planung und Realisierung nicht festgestellt.

Die Erhebungen zeigten, dass die gestellten Anträge auf fundierten Grundlagen beruhten. Nach alledem ist sowohl die Ausgestaltung als auch die Umsetzung des Antragsverfahrens nicht zu beanstanden.

4.2 Bewilligungsverfahren

Für die Zuwendungsempfänger wurden Budgets, entsprechend der örtlichen Einwohner- bzw. Kinder- und Schülerzahl, bereitgestellt. Die Zuwendungsempfänger entschieden im Rahmen der Vorgaben darüber, welche Einzelmaßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Budgets finanziert werden sollten. Die Regierungspräsidien bewilligten auf der Basis der beantragten

Einzelvorhaben mit den dort angegebenen zuwendungsfähigen Ausgaben, die Budgets „als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung“.

Insgesamt wurden Zuwendungen für 4.472 Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 1,07 Mrd. Euro bewilligt. Nach Angaben des Finanzministeriums verzichteten lediglich 23 Kommunen in Baden-Württemberg auf Zuwendungen.

Die Bewilligungsbescheide enthalten Nebenbestimmungen, wie z. B. zur Geltung der ANBestK, zu Widerrufsmöglichkeiten, zur Vergabe von Aufträgen und zu Mitteilungspflichten.

Die engen zeitlichen Vorgaben und die Vielzahl der Einzelfälle führten bei den Regierungspräsidien zu einem erheblichen Arbeitsaufwand.

Die Fragen nach der Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien und der Dauer des Bewilligungsverfahrens wurden wie folgt beantwortet:

Tabelle 4: Zufriedenheit mit dem Bewilligungsverfahren

Fragen	Bewertung nach der Schulnotenskala Anzahl der Nennungen						Durchschnittliche Bewertung
	Note 1	Note 2	Note 3	Note 4	Note 5	Note 6	
Wie zufrieden waren Sie mit der Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien?	359	502	79	10	2	2	1,7
Wie zufrieden waren Sie mit der Dauer des Bewilligungsverfahrens?	257	577	92	20	5	1	1,9

Die Leistung der Regierungspräsidien wurde von den Zuwendungsempfängern positiv bewertet. Durch diesen Einsatz gelang es kurzfristig in die Umsetzungsphase einzutreten.

Das Bewilligungsverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt.

4.3 Zuwendungsvoraussetzungen

Der Rechnungshof stellte in den Mittelpunkt seiner Untersuchung, die sich aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz ergebenden Grundanforderungen

- konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahme (schnell und zusätzlich),

- Nachhaltigkeit der Maßnahme,
- Wirtschaftlichkeit und
- Ordnungsmäßigkeit.

Hierzu im Einzelnen:

4.3.1 Konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahmen

4.3.1.1 Zusätzlichkeit der Maßnahmen

Die Zuwendungen durften nur für zusätzliche Investitionsmaßnahmen gewährt werden, § 3a Abs. 1 Zukunftsinvestitionsgesetz. Die vorhabensbezogene Zusätzlichkeit ist gegeben, wenn die Zuwendungen nicht zur Finanzierung von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, deren Gesamtfinanzierung durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan gesichert ist, § 4 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes.

Auf die Bestimmung, wonach die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen auch in Bezug auf die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich Kommunen gegeben sein muss, wurde verzichtet, § 3a Abs. 2 Zukunftsinvestitionsgesetz.

Anhand von Gemeinderatsprotokollen und Haushaltsplänen wurde festgestellt, dass die zuständigen Gremien die Umsetzung der geförderten Vorhaben hauptsächlich im Frühjahr 2009 beschlossen.

Zuwendungsempfänger, die zu Beginn des Jahres 2009 noch über keine beschlossenen Haushalte 2009 verfügten, nahmen die Vorhaben des Öfteren noch in die erst später beschlossenen Haushalte des Jahres 2009 auf. Weiter wurden Vorhaben über außerplanmäßige Ausgaben finanziert. Hinzu kommen Etatisierungen in Nachträgen zu den Haushalten 2009 sowie in Haushalten des Jahres 2010.

Um die Eigenmittel bereitstellen zu können, haben einige Zuwendungsempfänger andere Maßnahmen zurückgefahren oder zurückgestellt. Außerdem wurden nach eigenen Angaben beim jährlichen Bauunterhalt Mittel eingespart.

Auf die Frage, ob bereits geplante Vorhaben zur Finanzierung der Eigenbeteiligung zurückgestellt oder aufgegeben wurden, antworteten von 948 Zuwendungsempfängern 12 Prozent mit ja, 66 Prozent mit nein und 22 Prozent mit teilweise.

Die zurückgestellten bzw. aufgegebenen Maßnahmen schwächten den beabsichtigten konjunkturellen Impuls. Allerdings gaben rund 96 Prozent der Zuwendungsempfänger an, dass sie die jetzigen Maßnahmen ohne die Zuwendungen nicht oder erst später umgesetzt hätten.

Die geprüften Maßnahmen erfüllten die Fördervoraussetzung der Zusätzlichkeit. Zweifel bestehen lediglich bei fünf Maßnahmen. Die Prüfung des Finanzministeriums dauert an.

4.3.1.2 Zeitliche Umsetzung

Für die konjunkturelle Wirksamkeit ist von entscheidender Bedeutung, dass die bereitgestellten Mittel zeitnah nachfragewirksam werden. Dies bedeutet, dass die Investitionen der Zuwendungsempfänger zur Belebung der wirtschaftlichen Situation zügig realisiert werden sollen. So sieht das Zukunftsinvestitionsgesetz vor, dass die teilnehmenden Kommunen bis zum 31.12.2009 mindestens die Hälfte der gewährten Zuwendungsbeträge abrufen.

Bis zum 31.12.2009 wurden 70,4 Mio. Euro abgerufen. Bis zum 31.12.2010 wurden 368,1 Mio. Euro abgerufen.

Trotz des anfänglich herrschenden großen Arbeits- und Zeitdrucks legten die Zuwendungsempfänger den Regierungspräsidien die Förderanträge in den meisten Fällen in den Monaten März und April 2009 vor. Bis Juni 2009 war die Mehrzahl der insgesamt 4.472 Bewilligungsbescheide erlassen. Von der Antragstellung bis zur Erteilung der Bewilligungsbescheide vergingen durchschnittlich lediglich sechs Wochen.

Die geprüften Zuwendungsempfänger begannen mit der zeitlichen Realisierung der Vorhaben wie folgt:

Tabelle 5: Beginn der Vorhaben

Beginn der Vorhaben	Nennung in Prozent (n=529)
Bis 30 Kalendertage nach Bewilligung begonnen	22
Bis 60 Kalendertage nach Bewilligung begonnen	13
Bis 90 Kalendertage nach Bewilligung begonnen	11
Bis 120 Kalendertage nach Bewilligung begonnen	5
Mehr als 120 Kalendertage nach Bewilligung begonnen	34
Noch nicht begonnen	15

Im Zeitraum der Erhebungen bis Mitte November 2010 hatte die überwiegende Mehrheit der Zuwendungsempfänger mit der Realisierung der Vorhaben begonnen.

Dies spiegelt sich nicht im Abruf der Mittel bis zum Stichtag 31.12.2009 wieder. So wurden bis dahin nicht wie gefordert mindestens 50 Prozent der Zuwendungen abgerufen, sondern lediglich 12 Prozent. Da die Zuwendungsempfänger zeitnah mit der Umsetzung des Programms begonnen hatten, waren Lieferungs- und Leistungsverträge geschlossen und mit Maßnahmen begonnen worden. Die Mittel waren damit gebunden. Die sich daraus ergebenden Ansprüche waren mit dem Land zum 31.12.2009 lediglich noch nicht abgerechnet worden.

Bei den örtlichen Erhebungen bestätigte sich, dass die Mehrheit der Zuwendungsempfänger bis Mitte 2010 mit der Realisierung der Vorhaben begonnen hatte. Um den laufenden Schulbetrieb nicht zu stören, wurden häufig die Sommerferien für die Arbeiten genutzt.

Auf die Frage zur fristgerechten Umsetzung der Vorhaben gingen folgende Antworten ein:

Tabelle 6: Fristgerechte Umsetzung der Vorhaben

Fragen	Ja (Nennung in Prozent)	Nein (Nennung in Prozent)
Werden die Zuwendungen voraussichtlich fristgerecht abgerufen? (n=949)	99	1
Werden die Zuwendungen voraussichtlich in voller Höhe in Anspruch genommen? (n=954)	95	5
Werden die Maßnahmen im vorgesehenen Zeitrahmen bis 2011 voraussichtlich umgesetzt? (n=947)	99	1

Die zur Verfügung gestellten Budgets werden somit voraussichtlich innerhalb der zeitlichen Vorgaben ausgeschöpft. Rückgaben von Mitteln wegen Kostenüberschreitungen dürften eher die Ausnahme sein.

4.3.2 Nachhaltigkeit

Maßnahmen konnten nur gefördert werden, wenn deren Nutzung auch unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen längerfristig vorgesehen ist, § 4 Zukunftsinvestitionsgesetz. Die Investitionen müssen somit nicht nur längerfristig genutzt werden können, sondern auch tatsächlich genutzt werden.

Bei den untersuchten Vorhaben kam der energetischen Sanierung kommunaler Gebäude besondere Bedeutung zu.

Deutlich im Vordergrund standen Maßnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung von Außenwänden, Austausch von Fenstern, Erneuerung von Dächern, Einbau von optimierten Heizungsanlagen, Klimaanlage und Beleuchtungsanlagen. Die energetischen Sanierungen erfüllen die Anforderungen der Energieeinsparverordnung.

Auf die Frage, zu welchem Anteil die Bildungs- und Infrastrukturpauschalen für energetische Maßnahmen verwendet wurden, gaben die Zuwendungsempfänger im Rahmen der Umfrage an, durchschnittlich 91 Prozent der Zuwendungen dafür eingesetzt zu haben. 62 Prozent der Zuwendungsempfänger haben die Mittel ausschließlich für energetische Maßnahmen verwendet.

Die abschließende Bewertung der Nachhaltigkeit ist heute nicht möglich. Wie lange die Zuwendungsempfänger die geförderte Maßnahme nutzen werden, ist nicht bekannt. Allerdings können energetische Sanierungen grundsätzlich als nachhaltig bezeichnet werden.

4.3.3 Wirtschaftlichkeit

Wegen der Vielzahl der geprüften Maßnahmen wurden detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt. Offenkundige Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden nicht festgestellt.

4.3.4 Ordnungsmäßigkeit

4.3.4.1 Einhaltung des Förderzeitraums

Die Investitionen konnten nur gefördert werden, wenn sie nicht vor dem 27.01.2009 begonnen wurden, § 5 Zukunftsinvestitionsgesetz. Soweit Investitionen schon zuvor begonnen wurden, konnten sie nur gefördert werden, wenn es sich um selbstständige Abschnitte eines laufenden Vorhabens handelte und die Finanzierung bislang nicht gesichert war.

Eingesehene Gemeinderatsprotokolle und Niederschriften über Vergaben zeigten, dass mit den geprüften Maßnahmen regelmäßig erst nach dem 27.01.2009 begonnen wurde. Verstöße dagegen wurden nicht festgestellt.

4.3.4.2 Abruf der Mittel

Im Rahmen der 2. Bund-Länder-Besprechung am 26.03.2009 haben sich Bund und Länder darauf verständigt, dass für alle durch das Zukunftsinvestitionsgesetz geförderten Investitionen, die Bundesmittel grundsätzlich bei Fälligkeit der Zahlungen abgerufen werden können. Allerdings besteht die Möglichkeit, die ANBestK anzuwenden. Dies bedeutet, dass die Bundesmittel spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung zur Begleichung von Rechnungen einzusetzen sind.

Den geprüften Zuwendungsempfängern wurden 92,3 Mio. Euro Bundesmittel bewilligt. Bis zu den jeweiligen örtlichen Erhebungen waren davon 30,2 Mio. Euro abgerufen.

Die abgerufenen Mittel wurden anhand der vorgelegten Rechnungsunterlagen stichprobenweise geprüft. Die Zuwendungen wurden regelmäßig korrekt abgerufen.

4.3.4.3 Nachweis der Verwendung

Der ordnungsgemäße Einsatz der Mittel wird mit einem vereinfachten Verwendungsnachweis nachgewiesen. Abweichend von Nr. 7 ANBestK wird auf die Vorlage eines Sachberichts und eines zahlenmäßigen Nachweises verzichtet.

Die Zuwendungsempfänger bestätigen die Erfüllung der Förderkriterien, die Beachtung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids und die Übereinstimmung der gemachten Angaben mit den Büchern und Belegen.

Die Regierungspräsidien prüfen diese vereinfachten Verwendungsnachweise auf Plausibilität. Örtliche Erhebungen sind nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof prüfte 130 Verwendungsnachweise vor Ort. In Ihnen wurden 14,9 Mio. Euro förderfähige Investitionen nachgewiesen.

Die Besichtigungen der Maßnahmen bestätigten, dass der Schwerpunkt der Investitionen eindeutig auf energetischen Sanierungen - Außendämmung und Austausch von Fenstern - bei Schulen und Kindergärten lag. Im Bereich der Infrastrukturmaßnahmen standen die Erneuerung von Beleuchtungsanlagen und der Austausch von Heizungsanlagen im Vordergrund.

Die nachgewiesenen förderfähigen Investitionsausgaben übertrafen die beantragten nur gering. Dies lag zum einen an fundierten Kostenberechnungen bei der Antragstellung. Zum anderen

wiesen Zuwendungsempfänger nicht immer die tatsächlichen Ausgaben der jeweiligen Maßnahmen nach. Wegen des vereinfachten Verfahrens wurden die Investitionen oft nur bis zur Höhe der in den Bewilligungsbescheiden genannten Beträge abgerechnet.

Die stichprobenweise Prüfung der Rechnungsunterlagen ergab keine Auffälligkeiten.

Die Verwendung der Zuwendungen war nicht zu beanstanden.

4.3.4.4 Einhaltung der Umsatzsteuerregelungen

Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die geförderten Investitionen regelmäßig nicht dem Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Zuwendungsempfänger zuzuordnen sind. Die Möglichkeit die Vorsteuer geltend zu machen bestand nur in Einzelfällen.

Verstöße gegen die Umsatzsteuerregelungen wurden nicht festgestellt.

4.3.4.5 Weiterleitung von Zuwendungen

Freie/private Träger, die Aufgaben in den Schwerpunktbereichen Bildungsinfrastruktur und Infrastruktur wahrnehmen, können für kommunal bezogene Investitionen einen Förderantrag bei der Belegenheitsgemeinde stellen, Nr. 8 der Zuwendungsrichtlinie des Finanzministeriums und des Innenministeriums zur Bildungs- und Infrastrukturausweitung. Die Zuwendungsempfänger entscheiden nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und in welcher Höhe freie/private Träger gefördert werden.

Bei der Weiterbewilligung von Zuwendungen haben die Zuwendungsempfänger sämtliche Pflichten aus dem Bewilligungsbescheid dem Dritten aufzuerlegen.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die Weiterleitung regelmäßig durch Förderbescheide erfolgte. Der Inhalt dieser Weiterleitungsbescheide entspricht im Wesentlichen dem der Bewilligungsbescheide der Regierungspräsidien.

Nach Auskünften einzelner Kommunen wurde jedoch das praktizierte vereinfachte Verfahren hinsichtlich des Nachweises der Verwendung selten übernommen. Vielmehr wurde das in der jeweiligen Praxis bewährte Abrechnungsverfahren mit der Vorlage von Rechnungen angewandt.

Stichprobenweise Kontrollen von Abrechnungen ergaben keine Beanstandungen.

4.3.4.6 Doppelförderungen

Nach Nr. 3.3 der Zuwendungsrichtlinie des Finanzministeriums und des Innenministeriums zur Bildungs- und Infrastrukturauswahl gilt ein Doppelförderungsverbot.

Danach können Maßnahmen,

- die nach anderen Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung nach Artikel 104b Grundgesetz und nach dem bis 31.08.2006 gültigen Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz oder nach Artikel 91a Grundgesetz und nach Artikel 91b Grundgesetz oder mit Darlehensprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit Ausnahme deren Programme „Investitionsoffensive Infrastruktur“ gefördert werden,
- die aus Mitteln des Landes (z. B. Kommunalen Investitionsfonds) gefördert werden,

nicht gleichzeitig Zuwendungen nach der o. g. Verwaltungsvorschrift erhalten. Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock sind zulässig.

Nach eigenen Angaben haben die Zuwendungsempfänger - ausgenommen der Mittel aus dem Ausgleichsstock - für die geförderten Vorhaben keine weiteren Zuwendungen beantragt.

Nach Angaben der L-Bank haben im untersuchten Bereich anderweitige Förderungen nicht stattgefunden. Die Prüfung möglicher Doppelförderungen dauert an.

4.3.4.7 Aufstellen von Bauschildern

Die Zuwendungsempfänger wurden mit dem Bewilligungsbescheid verpflichtet, auf die Förderung nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz durch den Bund auf Bauschildern und nach Fertigstellung in geeigneter Form hinzuweisen. Dazu standen im Internet Logo, Templates sowie ein Styleguide zur Verfügung.

Die Erhebungen dazu ergaben, dass die Zuwendungsempfänger überwiegend auf eine entsprechende Information verzichteten. Statt mit Bauschildern wurde in der örtlichen Presse des Öfteren über die Durchführung der Maßnahmen sowie die Finanzhilfen von Bund und Land berichtet.

4.3.4.8 Dokumentation und Transparenz

Die stichprobenweise Durchsicht der Unterlagen der Zuwendungsempfänger ergab, dass Dokumentation und Transparenz gegeben sind. Die Unterlagen waren vollständig und nachvollziehbar. Die vor Ort gegebenen Auskünfte waren sachdienlich.

4.4 Förderkompetenz des Bundes

Nach Artikel 104b alt Grundgesetz konnte der Bund, soweit ihm das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verlieh, Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind.

Im Bereich des Umweltrechts bestanden für den Bund solche Gesetzgebungsbefugnisse. Die Zuwendungen wurden demzufolge gewährt, wenn die energetische Sanierung bezogen auf das jeweilige Investitionsvorhaben prägend war.

Zum 01.08.2009 wurde der Artikel 104b Grundgesetz dahingehend geändert, dass in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, Finanzhilfen auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse gewährt werden können.

Nach dieser Änderung war die Möglichkeit Finanzhilfen zu gewähren, nicht mehr auf die Gebiete mit Gesetzgebungskompetenz beschränkt. Das bedeutet, dass auch Investitionsvorhaben förderfähig wurden, bei denen keine energetischen Sanierungen durchgeführt wurden.

Um der Vorgabe des Grundgesetzes gerecht zu werden, wurden Vorhaben, die erst nach der geplanten Änderung des Artikels 104b Grundgesetz förderfähig wurden, mit aufschiebender Bedingung bewilligt. Die Bewilligung solcher Vorhaben wurde erst mit Inkrafttreten der geplanten Grundgesetzänderung wirksam. Bereits für solche Vorhaben gewährte Zuwendungen waren dem Land zurückzuzahlen oder das Vorhaben bis zum 30.06.2010 gegen ein anderes auszutauschen.

Wie in der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes korrekt festgehalten, wurde der überwiegende Teil der Vorhaben auf der Grundlage des neuen Artikels 104b Grundgesetz begonnen, zumindest aber beendet. Für diese Vorhaben, für die die Verwendung der Finanzhilfen erst nach Inkrafttreten der grundgesetzlichen Neuregelung nachzuweisen ist, ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht mehr Voraussetzung für die Förderfähigkeit. Erfolgte die Durchführung des Vorhabens hingegen vollständig unter der Geltung des bisherigen Artikels 104b Grundgesetz, muss aus der Beschreibung der Bezug auf die

Gesetzgebungskompetenz des Bundes deutlich werden. Dies galt insbesondere für die „sonstigen Infrastrukturinvestitionen“.

In der Praxis trat die Frage der Förderfähigkeit von Vorhaben nach Artikel 104b Grundgesetz offensichtlich in den Hintergrund. Die betroffenen Zuwendungsempfänger konnten strittige Vorhaben gegen andere Vorhaben austauschen. Zum Stand 22.10.2010 wurden nur noch zehn Vorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 104b Grundgesetz geprüft.

4.5 Untersuchte Einzelvorhaben

Die Zuwendungsempfänger konnten im Rahmen der rechtlichen Vorgaben in eigener Verantwortung bestimmen, welche Investitionen mit den Finanzhilfen getätigt werden sollten.

Die Schul- und Kindergartengebäude der Sechziger- und Siebzigerjahre entsprechen den heutigen energetischen Anforderungen nicht. Die Zuwendungsempfänger investierten schwerpunktmäßig in solche Gebäude. Die Zuwendungen haben maßgeblich dazu beigetragen, die bauliche Substanz den heutigen Anforderungen anzugleichen. Die damit verbundenen Energieeinsparungen dienen ökologischen Zielen. So wurde bei den örtlichen Erhebungen über mögliche Energieeinsparungen bei energetisch sanierten Gebäuden von 40 Prozent und mehr berichtet.

Die energetische Sanierung der Gebäude führt zudem unstrittig zu nachhaltigen Entlastungen der kommunalen Haushalte und macht damit auch aus wirtschaftlicher Sicht Sinn.

Auf die Frage, in welchem Umfang die Investitionen zu einer verbesserten Infrastruktur bzw. Ausstattung führten, gingen folgende Rückmeldungen ein:

Tabelle 7: Verbesserung der Infrastruktur

Verbesserte Infrastruktur (Nennung in Prozent, n=949)			
Gar nicht	Geringfügig	Deutlich	Erheblich
1,8	22,6	65,6	10,0

Nahezu alle Zuwendungsempfänger beurteilen danach ihre Infrastruktur besser als vorher. Deutliche Verbesserungen sehen 65,6 Prozent, sogar erhebliche Verbesserungen sehen 10 Prozent.

4.6 Vergabe von Aufträgen

Zur Beschleunigung von Investitionen hat die Bundesregierung am 27.01.2009 beschlossen, die Vergabeverfahren des Bundes für 2009 und 2010 zu vereinfachen. Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg erließ am 17.02.2009 eine entsprechende Verwaltungsvorschrift. Danach sind beschränkte Ausschreibungen bis zu einem Auftragswert von 1.000.000 Euro und freihändige Vergaben bis 100.000 Euro möglich.

Aus der landesweiten Umfrage, wie Aufträge vergeben wurden - Mehrfachnennungen waren möglich - ergab sich, dass:

- 238 Zuwendungsempfänger Aufträge freihändig vergaben,
- 822 Zuwendungsempfänger Aufträge beschränkt und
- 184 Zuwendungsempfänger Aufträge öffentlich ausschrieben.

Dieses Ergebnis bestätigte sich bei den örtlichen Erhebungen.

Die Vereinfachung des Vergabeverfahrens hat somit zu einer deutlichen Verschiebung von der öffentlichen hin zur beschränkten Ausschreibung geführt.

Von der Möglichkeit Aufträge freihändig zu vergeben, wurde insbesondere bei Arbeiten mit geringer Auftragssumme Gebrauch gemacht. Die Zuwendungsempfänger erklärten dies zum einen damit, dass die notwendige Transparenz bei der freihändigen Vergabe leide. Zum anderen sollten die Mitarbeiter vor Korruptionsvorwürfen geschützt werden.

Nach den Angaben der Zuwendungsempfänger ist die mit der Verfahrensvereinfachung beabsichtigte Zeitersparnis weniger eingetreten. So berichteten 41 Prozent von keiner Zeitersparnis und 17 Prozent von geringer.

Die stichprobenweise geprüften Vergabeunterlagen waren ordnungsgemäß.

Welche Auswirkungen die Anwendung der Vergabearten auf den Wettbewerb hatten, war nicht Gegenstand der Prüfung.

4.7 Auswirkungen der Nachfragesteigerung

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen berichteten Zuwendungsempfänger, dass die durch die Förderung ausgelöste zusätzliche Nachfrage zu Preissteigerungen geführt habe. Besonders be-

troffen seien Maßnahmen der Wärmedämmung, der Austausch von Fenstern und die Erneuerung von Heizungsanlagen. Dies läge vor allem daran, dass vorwiegend energetische Vorhaben gefördert und umgesetzt worden seien. Außerdem sei es teilweise schwierig gewesen, ausführende Unternehmen zu finden.

Zur Frage in welchem Umfang das Förderprogramm zu Preissteigerungen geführt hat, gingen folgende Rückmeldungen ein:

Tabelle 8: Preissteigerungen

In welchem Umfang wurden Preissteigerungen festgestellt? (Nennung in Prozent, n=930)			
In keinem Umfang	In geringfügigem Umfang	In deutlichem Umfang	In erheblichem Umfang
46,1	34,5	17,7	1,7

Mehr als 53 Prozent der Zuwendungsempfänger berichteten danach über Preissteigerungen. Von deutlichen Preissteigerungen berichten weniger als 18 Prozent. Erhebliche Preissteigerungen waren offensichtlich die Ausnahme.

Zur Frage nach Problemen, ausführende Unternehmen zu finden, gingen folgende Rückmeldungen ein:

Tabelle 9: Findung ausführender Unternehmen

Gab es Probleme ausführende Unternehmen zu finden? (Nennung in Prozent, n=945)			
Keine Probleme	Geringfügige Probleme	Deutliche Probleme	Erhebliche Probleme
44,1	37,8	15,5	2,6

Offensichtlich hatte die Mehrheit der Zuwendungsempfänger Probleme, ausführende Unternehmen zu finden. Von deutlichen Problemen berichteten weniger als 16 Prozent. Erhebliche Probleme waren offensichtlich die Ausnahme.

Ursächlich für die festgestellten Probleme dürfte zum einen der durch das Förderprogramm vorgegebene enge Zeitrahmen gewesen sein. Zum anderen wurden die Vorhaben an Schulen mehrheitlich in den Schulferien durchgeführt. Dadurch konzentrierten sich die Arbeiten auf ein noch engeres Zeitfenster.

4.8 Finanzierung der Eigenanteile

Die Zuwendungsempfänger müssen sich mit mindestens 25 Prozent am öffentlichen Finanzierungsvolumen beteiligen, § 6 Zukunftsinvestitionsgesetz.

Bei den untersuchten 529 Maßnahmen betrug der kommunale Finanzierungsanteil 39 Prozent der förderfähigen Kosten. Die Zuwendungsempfänger beteiligten sich damit weit mehr als gefordert.

Ein Grund dafür ist, dass einzelne Zuwendungsempfänger die Mittel des Konjunkturprogramms verstärkten und umfangreichere Maßnahmen angingen. Weiter mussten gerade kleinere Kommunen, die wegen geringer Einwohner- oder Schülerzahl niedrige Zuwendungen erhielten, ihre Eigenanteile aufstocken, um sinnvolle Maßnahmen durchführen zu können.

Die Frage, inwieweit das Zusammentreffen von rückläufigen Einnahmen und gleichzeitiger zusätzlicher Investitionstätigkeit die Kommunen belastet, wurde wie folgt beantwortet:

Tabelle 10: Belastung durch zusätzliche Investitionstätigkeit

Gab es Belastungen durch das Zusammentreffen von rückläufigen Einnahmen und gleichzeitiger zusätzlicher Investitionstätigkeit? (Nennung in Prozent, n=961)			
Keine Belastungen	Geringfügige Belastungen	Deutliche Belastungen	Erhebliche Belastungen
3,5	25,6	48,9	22,0

Bei der Mehrzahl der Zuwendungsempfänger führte die Finanzierung der Eigenanteile zu Belastungen. Von deutlichen Belastungen berichteten 48,9 Prozent von erheblichen sogar 22,0 Prozent. Die Finanzierung der Eigenanteile bereitete Zuwendungsempfängern nur in Ausnahmefällen keine Probleme.

4.9 Förderung von Erhaltungsaufwendungen

Nach der Zuwendungsrichtlinie des Finanzministeriums und des Innenministeriums dürfen - unabhängig von den sonst üblichen Abgrenzungsmerkmalen - alle Maßnahmen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms als Anschaffungs- und Herstellungskosten behandelt und damit insgesamt im Vermögenshaushalt dargestellt und finanziert werden. Im Sinne des Förderprogramms sind damit auch Erhaltungsmaßnahmen, die den engen Begriff der Sachinvestitionen nicht erfüllen, förderfähig.

Zur Frage in welchem Umfang Erhaltungsaufwendungen getätigt wurden, gingen folgende Antworten ein:

Tabelle 11: Erhaltungsaufwendungen

Anteile der Erhaltungsaufwendungen an der Gesamtmaßnahme in Prozent	Erhaltungsaufwendungen
	Anzahl der Zuwendungsempfänger
Bis 25	136
Bis 50	101
Bis 75	130
Bis 100	336

Diese Antworten zeigen, dass offensichtlich ein erheblicher Teil der Zuwendungen dem Unterhalt von Gebäuden diente und ein erkennbarer Sanierungsstau abgebaut wurde. So gab knapp die Hälfte der Zuwendungsempfänger an, die Zuwendungen vollständig dafür genutzt zu haben.

Erhaltungsaufwendungen sind im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Die mit der o. g. Zuwendungsrichtlinie geschaffene Möglichkeit, diese in den Vermögenshaushalten darzustellen, hat u. a. zur Folge, dass in Höhe der Eigenanteile Kredite aufgenommen werden können.

Von dieser Ausnahmeregelung machten die Zuwendungsempfänger regen Gebrauch. So gaben 219 Zuwendungsempfänger an, die Maßnahmen zumindest teilweise über Kredite finanziert zu haben, 25 Zuwendungsempfänger finanzierten die Erhaltungsaufwendungen ausschließlich über Kredite.

5 Fazit

Die Ergebnisse der Umfrage und der örtlichen Erhebungen belegen eine sachgerechte Umsetzung des Zuwendungsprogramms.

Die Bildungs- und Infrastrukturpauschalen wurden von fast allen Kommunen und Landkreisen in Anspruch genommen. Von den 1.109 Kommunen und 35 Landkreisen in Baden-Württemberg verzichteten lediglich 23 auf Mittel der Infrastrukturpauschale und/oder der Bildungspuschale.

Die Zuwendungsempfänger bewerteten die Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien und die Dauer des Bewilligungsverfahrens als sehr positiv. Für verbesserungsfähig wurden hingegen die Verständlichkeit der Vorgaben und die Ausgestaltung des Programms gehalten.

Bei nahezu der Hälfte der Zuwendungsempfänger führte nach eigenen Angaben die zusätzliche Nachfrage vor allem nach Dämmstoffen, Fenstern und Heizungsanlagen zu keinen Preissteigerungen. Mehr als die Hälfte berichtete von geringen bis deutlichen Preissteigerungen, nur sehr wenige machten Preissteigerungen in erheblichem Umfang geltend.

Wegen den umfangreichen energetischen Sanierungen von öffentlichen Gebäuden wurde die örtliche Infrastruktur besser als vorher beurteilt. Große Einigkeit bestand darüber, dass die Investitionen ohne die Förderung nicht bzw. derzeit nicht durchgeführt worden wären. Voraussichtlich würden die Maßnahmen fristgerecht umgesetzt und die Zuwendungen in voller Höhe abgerufen werden.

Die Ziele des Programms konnten nach Ansicht der Zuwendungsempfänger in vollem Umfang erreicht werden. Sie vergaben dafür überwiegend die Noten eins oder zwei.

Der Rechnungshof hält zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes das vom Land Baden-Württemberg gewählte vereinfachte Verwaltungsverfahren für zweckmäßig. Es entspricht der wirtschaftlichen und konjunkturellen Zielsetzung des Gesetzes. Bereits kurze Zeit nach Antragstellung folgten die Bewilligungen. Die Angaben im Antragsverfahren waren fundiert und ordnungsgemäß, die geprüften Verwendungsnachweise korrekt. Die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes erforderte großes Engagement von allen Beteiligten.

Die geprüften Maßnahmen waren zusätzlich und wurden zeitnah umgesetzt. Aus heutiger Sicht scheint deren Nachhaltigkeit gegeben zu sein. Sichtbare Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gab es keine.

Die freihändige Vergabe wurde gezielt angewendet, insbesondere bei kleineren Aufträgen. Eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern nutzt die befristeten Vergabeerleichterungen und schrieb Lieferungen und Leistungen beschränkt aus. Die Aufträge kamen vor allem regionalen Unternehmen zugute.

Das von den haushaltsrechtlichen Vorschriften abweichende Verfahren, Erhaltungsaufwendungen nicht nur in den Verwaltungshaushalten sondern auch in den Vermögenshaushalten nachweisen zu können, erweiterte den Kreditrahmen der Zuwendungsempfänger. Dies ist aus

Sicht einer soliden Finanzpolitik problematisch. Die Schutzfunktion Überschuldungen vorzubeugen wurde beeinträchtigt.

Die Bildungs- und Infrastrukturpauschalen wurden entsprechend der vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen verwendet. Der vorgesehene Zeitrahmen bis Ende 2011 wird voraussichtlich eingehalten.

Ohne die Zuwendungen wären kommunale Investitionen von mehr als 1 Mrd. Euro nicht oder nicht zum jetzigen Zeitpunkt durchgeführt worden. Obwohl zur Finanzierung der Eigenanteile teilweise andere Maßnahmen zurückgestellt oder darauf verzichtet wurde, lösten die Bildungs- und Infrastrukturpauschalen über alles betrachtet, den beabsichtigten konjunkturellen Impuls aus.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums und des Innenministeriums

Das Zukunftsinvestitionsprogramm im Bereich der Bildungs- und Infrastrukturpauschalen sei trotz der von Kommunen bemängelten schwierigen Anfangsphase erfolgreich umgesetzt worden. Dies sei auf das hohe Engagement aller Beteiligten zurückzuführen und stelle einen Verdienst der konstruktiven und kooperativen Zusammenarbeit von Land und Kommune dar.

An die Verpflichtung, durch Bauschilder und nach Fertigstellung in geeigneter Form auf die Förderung des Bundes hinzuweisen, sei nochmals erinnert worden.

Soweit Vorhaben in den Anwendungsbereich von Artikel 104b alt Grundgesetz gefallen und nach dieser Vorschrift nicht förderfähig gewesen seien, wurden diese von den Kommunen zurückgezogen. Die Bundesmittel wurden, sofern eine Verrechnung mit anderen Vorhaben der Kommunen nicht möglich gewesen sei, verzinst zurückerstattet. In der Regel seien Ersatzvorhaben angemeldet worden, sodass die Bundesmittel erneut in Anspruch genommen werden konnten.

Die zeitlich auf das Förderprogramm beschränkte Abweichung von den sonst üblichen Abgrenzungsmerkmalen zwischen Unterhaltungs- und Herstellungsaufwand sei zweckmäßig. Eine dauerhafte Implementierung dieses von den haushaltsrechtlichen Vorschriften abweichenden Verfahrens werde nicht angestrebt.

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich

Ergebnis der Umfrage zum Zukunftsinvestitionsprogramm

- Bildungs- und Infrastrukturpauschale -

Angeschriebene Zuwendungsempfänger (ZE):	1.109 Kommunen und 35 Landkreise
Anzahl der Rückmeldungen:	961
Rücklaufquote:	85 Prozent

1. Ordnungsangaben

Angaben zur Kommune

2. Einwohnerzahl

Unter 1.000	59 Gemeinden	10.000 - 20.000	126 Gemeinden
1.000 - 3.000	222 Gemeinden	20.000 - 50.000	72 Gemeinden
3.000 - 5.000	209 Gemeinden	50.000 - 100.000	10 Gemeinden
5.000 - 10.000	227 Gemeinden	100.000 und mehr	33 Gemeinden

3. Wurden Zuwendungen aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm beantragt?

Ja	Nein
955 ZE	2 ZE
(Hinweis: insgesamt haben 23 Kommunen verzichtet)	

4. Wurden die Maßnahmen erst durch die Förderung ermöglicht?

Ja	Nein
917 ZE	39 ZE

5. Wurden Mittel an Dritte weiterbewilligt?

Ja	Nein
161 ZE	789 ZE

6. Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Rahmenbedingungen?

Rahmenbedingungen	Bewertung nach der Schulnotenskala Anzahl der Nennungen						Durchschnittliche Bewertung
	1	2	3	4	5	6	
Konzeption des Förderprogramms	78	526	264	62	21	3	2,4
Verständlichkeit der rechtlichen Vorgaben	32	434	328	118	39	3	2,7
Informationsfluss	89	578	222	57	7	0	2,3
Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien	359	502	79	10	2	2	1,7
Dauer des Bewilligungsverfahrens	257	577	92	20	5	1	1,9
Abwicklungsmodalitäten des Bewilligungsverfahrens	147	445	211	102	37	5	2,4

7. In welchem Maß beeinflussten die engen Zeitvorgaben die Durchführung des Programms?

Gar nicht	Geringfügig	Deutlich	Erheblich
136 ZE	458 ZE	307 ZE	54 ZE

8. Konnten die Entscheidungsgremien in ausreichendem Maß eingebunden werden?

Regelmäßig	Mit wenigen Ausnahmen	Nein
834 ZE	121 ZE	6 ZE

9. In welchem Umfang belastet die Kommune das Zusammentreffen von rückläufigen Einnahmen und gleichzeitiger zusätzlicher Investitionstätigkeit?

Gar nicht	Geringfügig	Deutlich	Erheblich
34 ZE	246 ZE	470 ZE	211 ZE

10. Wie wurde die eigene Beteiligung an den Maßnahmen finanziert?

Laufende Haushaltsmittel zu 100 %	Entnahmen aus Rücklagen zu 100%	Kredite zu 100%	Ausgleichsstock
143 ZE	230 ZE	94 ZE	Abhängig vom jeweiligen Fördersatz

11. Wurden zusätzlich andere bereits geplante Maßnahmen zur Finanzierung der Eigenanteile zurückgestellt oder darauf verzichtet?

Ja	Nein	Teilweise
116 ZE	626 ZE	206 ZE

12. Angaben zur finanziellen Lage 2009

Steuerkraftsumme je Einwohner	Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der finanziellen Lage der Zuwendungsempfänger und dem Konjunkturprogramm kann aus den gemeldeten Daten nicht abgeleitet werden.
Pro-Kopf-Verschuldung	
Schuldenstand zum 31.12.2009	
Nettoinvestitionsrate	
Stand der allg. Rücklage zum 31.12.2009	
Mindestrücklage nach § 20 Abs.2 GemHVO	

13. Werden die Zuwendungen voraussichtlich fristgerecht abgerufen?

Ja	Nein	Teilweise
941 ZE	2 ZE	6 ZE

14. Werden die Zuwendungen voraussichtlich in voller Höhe in Anspruch genommen?

Ja	Nein
912 ZE	42 ZE

15. Liegen Gründe vor, dass die Zuwendungen voraussichtlich nicht in voller Höhe benötigt werden?

Ja	Nein
Wegen Kostenunterschreitung 37 ZE	885
Wegen geänderter Ausführung 2 ZE	
Wegen Verzicht 6 ZE	
(Mehrfachnennung möglich)	

16. Werden die geförderten Maßnahmen im vorgegebenen Zeitrahmen bis zum September 2011 voraussichtlich umgesetzt?

Ja	Nein
941 ZE	6 ZE

17. In welchem Umfang führten die Maßnahmen zu einer verbesserten Infrastruktur bzw. Ausstattung?

Gar nicht	Geringfügig	Deutlich	Erheblich
17 ZE	215 ZE	622 ZE	95 ZE

18. Zu welchem Anteil wurden die Zuwendungen der Bildungspauschale für energetische Maßnahmen verwendet?

Anteil zu 100 Prozent
518 ZE

19. Wie ist das Verhältnis zwischen Erhaltungsaufwand und Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten?

Erhaltungsaufwand	
Bis 25 Prozent	136 ZE
Bis 50 Prozent	101 ZE
Bis 75 Prozent	130 ZE
Bis 100 Prozent	336 ZE

20. In welchem Umfang führten die erhöhten Wertgrenzen für die Vergabe zu Änderungen der bisherigen Vergabepaxis?

Gar nicht	In Ausnahmefällen	Regelmäßig
373 ZE	277 ZE	296 ZE

21. Wie wurden Aufträge vergeben?

Freihändige Vergabe	Nach beschränkter Ausschreibung	Nach öffentlicher Ausschreibung
238 ZE	822 ZE	184 ZE

22. In welchem Umfang führte das Förderprogramm zu Preissteigerungen?

Zu keinen	Zu geringfügigen	Zu deutlichen	Zu erheblichen
428 ZE	321 ZE	165 ZE	16 ZE

23. Welche Maßnahmen bzw. Gewerke sind hauptsächlich von Preissteigerungen betroffen?

Fensterbau, Wärmedämmverbundsysteme
--

24. Gab es aufgrund der durch das Förderprogramm steigenden Nachfrage Probleme ausführende Unternehmen zu finden?

Keine	Geringfügige	Deutliche	Erhebliche
417 ZE	357 ZE	146 ZE	25 ZE

25. In welchem Umfang können die im Förderprogramm verfolgten Ziele erreicht werden?

Bewertung nach der Schulnotenskala Anzahl der Nennungen					
1	2	3	4	5	6
244 ZE	546 ZE	131 ZE	16 ZE	10 ZE	1 ZE