

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



Faktenpapier

Gründe für die Verzögerungen bei der Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln (u. a. im Bereich der EU- Fonds EFRE, ESF+, JTF und regionalem GAP-SP)

(Stand 13.09.2023)

Die Ursachen für Verzögerungen bei der Bewilligung und den Auszahlungen sind vielschichtig und auf allen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommunen, Wirtschaft) zu suchen. Nachfolgend sollen diese stark aggregiert wiedergegeben werden. Dabei wird nicht mehr explizit auf ein konkretes Förderprogramm wie z. B. STARK III abgestellt. Vielmehr sollen die Problemlagen allgemein geschildert werden. Nicht eingegangen wird auf die vorgelagerten Fragestellungen zur Finanzlage der Kommunen und die damit verbundene Frage der Aufbringung von Eigenanteilen sowie die Frage, ob die Intensität der Fördermaßnahmen von EU, Bund und Ländern tatsächlich eine adäquate Antwort auf den Investitionsstau nicht nur der Kommunen ist.

- **Späte Richtlinienerstellung**

Wie schon in vorherigen EU-Förderperioden erfolgt auch in der aktuelle EU-Förderperiode 2021 - 2027 eine z. T. späte Richtlinienerstellung auf Ebene des Landes Sachsen-Anhalt. Die Ursachen hierfür sind bei der EU, dem Bund und dem Land zu sehen. Die wesentliche Ursache liegt sicherlich in der verspäteten Einigung zum mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 – 2027 erst Ende 2020. Damit verbunden waren finale Weichenstellungen für die nationale und regionale Programmierung der Fonds EFRE, ESF+ und des regionalen GAP-Strategieplans in Sachsen-Anhalt. Zudem dürfte auch die Umstrukturierung der Landesregierung bzw. der Ministerien nach der Landtagswahl 2021 zu einer Verzögerung bei der Programmierung bzw. Richtlinienerstellung einzelner Fördermaßnahmen geführt haben.

Mit Stand vom September 2023 befinden sich im EFRE und im regionalen GAP-Strategieplan fast sämtliche Richtlinien nach wie vor im Mitzeichnungsverfahren und sind somit nicht in Kraft getreten. Auch wenn die Kommunen z. T. noch mit der Endabwicklung von Fördermaßnahmen aus der EU-Förderperiode 2014 – 2020 beschäftigt sind, führt der Verzug bei der Neuprogrammierung gerade bei etablierten Förderstrukturen wie z. B. dem LEADER-Prozess übergangsweise zu einem Leerlauf bei der Umsetzung neuer Vorhaben. Auch dringend benötigte neue Förderrichtlinien zur Anpassung an den Klimawandel konnten nicht wie prognostiziert in die Aufrufe gehen.

- **Erhöhter Informationsbedarf bei neuen Fördertatbeständen**

Bestimmte Förderkulissen unterliegen in der Langfristbetrachtung inhaltlichen Änderungen. Gründe hierfür sind neue politische Schwerpunktsetzungen auf Ebene von EU, Bund und

Land. Zum Teil sind die inhaltlichen Änderungen gravierend und z. T. werden seit längerem bestehende Interventionen aufgegeben. Beispiele sind die inhaltlichen Neuausrichtungen im LEADER-Prozesses 2021 – 2027 oder die Entscheidung der Landesregierung, dass bereits in der Förderperiode 2007 – 2013 initiierte Förderprogramm STARK III nicht mehr fortzusetzen, sondern zum einen durch eine deutlich abgespeckte Förderrichtlinie zur Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Gebäuden und zum anderen durch einen in seiner konkreten Ausgestaltung noch offenen CO₂-Darlehensfonds zu ersetzen.

Während Antragsteller bei förderperiodenübergreifenden Fördermaßnahmen auf Erfahrungen der vorherigen Förderperioden zurückgreifen können, bedarf es bei einer Einführung neuer Fördermaßnahmen bzw. bei einer starken Neuausrichtung etablierter Förderungen längerer Vorlaufzeiten auf Seiten der Antragsteller, der Fördermittelgeber und Prüfeinrichtungen, um die zuwendungsrechtlichen und vor allem fachpolitischen Fördervoraussetzungen sachgerecht umzusetzen.

- **Parallelität von EU-Förderregimen**

Es liegt in der Natur der Sache, dass die auslaufende EU-Förderperiode stets für eine Übergangszeit einen Parallellauf mit der neuen Förderperiode aufweist. Die EU-Kommission hat entschieden, dass die für den ELER die in der Förderperiode 2021-2027 vorgesehenen jährlichen EU-Mittel mit einer kürzeren Frist von nicht mehr drei, sondern zukünftig zwei Jahren (n+2) durch das Land zu verausgaben sind. Dies erhöht bereits den zeitlichen Umsetzungsdruck vor Ort.

Hinzu kommt die Umsetzung der EU-Wiederaufbaufonds-Mittel, die als konjunkturpolitische Antwort der EU-Kommission auf die Folgen der Corona-Pandemie beschlossen wurden. Dies erfolgt für den ELER über den verlängerten EPLR der Förderperiode 2014 - 2020 und im EFRE/ESF über den neuen Fördertopf REACT-EU. Auch wenn mit den Wiederaufbaufondsmitteln Förderquoten bis zu 100 % verbunden sind, ist die Programmierung in die bestehenden EU-Förderregime und die Umsetzung in konkreten Fördermaßnahmen aufgrund der sehr kurzen Umsetzungsfristen eine enorme Kraftanstrengung, sowohl für das Land als Zuwendungsgeber als auch für die Kommunen und andere Zuwendungsempfänger. Selbstkritisch muss sich die EU die Frage stellen, ob sie angesichts ihrer formalen Strukturen in der Lage ist, ad hoc konjunkturpolitisch zu reagieren.

- **Förderprogrammpluralismus**

Die Kumulierung vieler Förderprogramme von Seiten der EU, dem Bund und den Ländern stellt die Verwaltungen vor zusätzliche Herausforderungen. Neben den umfassenden EU-Fördermaßnahmen im EFRE, ESF und ELER hat vor allem auch der Bund seine Investitionsförderungen in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen kam 2021 zu dem Ergebnis, dass die Vielzahl von annähernd 900 kommunalen Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder für die Kommunen nur schwer händelbar ist. In der Folge werden eigentlich dringend benötigte Fördermittel nicht abgerufen.

- **Längere Umsetzungszeiträume bei Infrastrukturvorhaben**

Erwartungsgemäß sind mit großen Infrastrukturvorhaben (z.B. Kindertageseinrichtungen, Schulen, Kultureinrichtungen, Sportstätten, Hochwasserschutz und ländlicher Wegebau etc.)

zeitintensive Vorlauf- und Umsetzungszeiträume verbunden. Dies gilt für die Kommunen, das Land und für die Privatwirtschaft gleichermaßen. Der Umsetzung dieser investiven Maßnahmen ist immanent, dass sie i. d. R. zeitintensiver sind als z. B. die reine Projekt-, Personal- oder auch Flächenförderung in vielen anderen Förderbereichen des EFRE, ESF+ und ELER bzw. regionalen GAP-Strategieplans. Dies resultiert u. a. aus der Herbeiführung entsprechender Gremienbeschlüsse wie Stadtrats-, Gemeinderats oder Kreistagsbeschlüsse, den notwendigen umfangreichen Planungsleistungen, der öffentlichen Auftragsvergabe und den umfangreichen Bauausführungen unter häufiger Einbindung externer Partner.

- **Hohe Planungstiefe bereits bei Antragsstellung**

Die bereits mit der Antragsstellung geforderte Planungstiefe ist bei einzelnen Fördermaßnahmen vor allem im investiven Bereich sehr hoch, was zu einem hohen Aufwand und damit tendenziell einem längeren Antragsverfahren führt. Damit verbunden sind zudem hohe Kosten für die Kommunen, ohne zu wissen, ob letztendlich eine Förderung erfolgt.

- **Erhöhter Koordinierungsaufwand aufgrund komplexer Fördervoraussetzungen**

Viele Förderprogramme sind hinsichtlich ihrer fachlichen und vor allem auch technischen Anforderungen (z. B. energetische Sanierung) höchst anspruchsvoll und komplex. Dabei resultiert die Komplexität nicht immer nur aus zusätzlichen Vorgaben seitens der Zuwendungsgeber. Vielmehr gilt es auch bei Fördermaßnahmen, bereits existierende europäische bzw. nationalen Standards zu beachten. Insgesamt sind damit hohe technische und organisatorische Anforderungen an die Kommunen als Antragsteller, die z. T. externen Planer, die Bauausführenden sowie die Antrags- und Bewilligungsstelle gleichermaßen verbunden.

- **Inhaltliche Anpassungen im laufenden Fördervorhaben**

Gerade bei größeren und damit häufig zeitintensiven Fördermaßnahmen kommt es vor, dass sich innerhalb des ursprünglich angedachten Förderzeitraums Änderungen der mit der Fördermaßnahme verbundenen politischen Zielvorgaben ergeben. Soweit entsprechende Förderprogramme einen dynamischen Verweis auf die geänderten Regelungen als Zuwendungsvoraussetzung beinhalten zieht das zeitintensive Anpassungen im gesamten Förderverfahren nach sich, die nicht selten mit einem zusätzlichen Koordinierungsaufwand zwischen den Kommunen, den z. T. externen Planern, den Bauausführenden sowie den Antrags- und Bewilligungsstellen verbunden ist.

Ein Praxisbeispiel aus der Förderperiode 2014 – 2020 war die Orientierung von STARK III an den Vorgaben der Energieeinsparverordnung, die in der Förderperiode 2014 – 2021 angepasst wurde. Durch die Änderungen der Energieeinsparverordnung (ENEV) auf Bundesebene und der Ausrichtung von STARK III wurden Anpassungen der Zielindikatoren hinsichtlich der einzusparenden Energie notwendig.

- **Baufachliche Prüfung**

Die VV LHO regelt zu § 44 LHO grundsätzlich die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen. Gemäß Nr. 6.1 der VV-Gk ist diese Beteiligung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen der Gemeinden über 3 Mio. Euro notwendig. Die Neustrukturierung des zuständigen Bau- und Liegenschaftsmanagements Sachsen-Anhalt in der zurückliegenden EU-Förderperiode steht exemplarisch für

zeitliche Verzögerungen im Förderprozess aufgrund von organisatorischen Umstrukturierungen auf Landesebene.

- **Personelle Ausstattung kommunaler Bauverwaltungen**

Vor allem seit der Jahrtausendwende mussten viele Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sukzessiv Personal abbauen. Dies betraf auch die Bauverwaltungen. Daher führen heute vor allem in kleineren Städten und Gemeinden begrenzte personelle Kapazitäten im Zusammenspiel mit dem Förderprogrammpluralismus zu gewissen Verzögerungen. Hier Abhilfe zu schaffen, dürfte abgesehen von den hierfür benötigten finanziellen Spielräumen angesichts des immer stärker ausgeprägten Fachkräftemangels nicht so einfach möglich sein.

Hinzu kommt die im Rahmen der Energiewende starke bundespolitisch forcierte Aufgabenausweitung auf die kommunalen Bauverwaltungen. Neu zu erstellende Klimaanpassungsstrategien, Klimaschutzkonzepte, Kommunale Wärmeplanungen sowie der Ausbau von Ladeinfrastruktur und Erneuerbaren Energien sind nur einige Beispiele bei gleichbleibender personellen Kapazitäten. Die Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in der Stadtentwicklung ist allein schon eine Mammutaufgabe für die kommunalen Bauverwaltungen. Die Suche nach entsprechenden Förderprogrammen bedeutet Zeit- und Organisationsaufwand. Dies oft mit dem Ergebnis, dass geforderte Berechnungen oder vorausgesetzte Konzepte im zeitlich gesetzten Rahmen nicht zu erbringen sind. Schlussendlich müssen Städte und Gemeinden auf das vertraute und bewährte Instrument der Städtebauförderung zurückgreifen, welches jedoch der Subsidiarität unterliegt. Bis also ggf. diese Förderung in Anspruch genommen werden darf, müssen umfangreiche Ressourcen für die erfolglose Beantragung von EU-Mitteln verwendet werden, was die Bauverwaltungen lähmt, weitere EU-Förderprogramme, die ggf. zu administrieren wären, aber aufgrund demokratisch legitimierter Entscheidungsprozesse keinen Vorrang haben, in Anspruch zu nehmen.

Personelle Entlastung soll die Digitalisierung der Bauverwaltung und des Zuwendungsrechts mit sich bringen. Der hierzu laufende Entwicklungsprozess erfordert jedoch weitere personelle Kapazitäten der Bauverwaltungen, die als zukünftige Nutzer als Ansprechpartner, Impulsgeber, Tester und Optimierer umfangreich eingebunden sind.

- **Auswirkungen der Corona-Pandemie**

In den zurückliegenden drei Jahren der Corona-Pandemie haben sich zusätzliche Probleme in der Abwicklung von Förderprogrammen ergeben. Das Infektionsgeschehen durch das Corona-Virus, die darauf beruhenden Krankheitsstände, Kontaktbeschränkungen und Quarantänebestimmungen sowie anfangs unzureichende Kommunikationsplattformen erschwerten die Koordinierung der Maßnahmenumsetzung zwischen Zuwendungsempfänger, ausführenden Unternehmen sowie Bewilligungs- und Auszahlungsstellen enorm. Hinzu kam auch eine deutliche Verzögerung in der baulichen Umsetzung aufgrund der beschriebenen Widrigkeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie auch bei den bauausführenden Unternehmen.

- **Ausgelastete Baubranche**

Auch wenn es in jüngster Zeit erste Anzeichen für ein Abkühlungen der privaten Wohnungsbau nachfrage gibt, kam es in den vergangenen zehn Jahren als eine Folge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank zu einer verstärkten Investitionstätigkeit von Bürgern und Privatwirtschaft. Damit verbunden ist seit längerer Zeit eine vollausgelastete Baubranche.

Dies führte bereits ab 2018 zu merklich steigenden Baupreisen in Sachsen-Anhalt einerseits und deutlich geringeren sowie verzögerten Angeboten u. a. für öffentliche Aufträge. Verstärkt wurde der Preisanstieg zudem durch die nach wie vor noch merkliche Lieferkettenproblematik seit der Corona-Pandemie und den drastischen Inflationsfolgen des Ukraine-Krieges seit 2022. Die stark gestiegenen Baupreise machen häufig Anpassungen der Planungs- bzw. Antragsunterlagen sowie neue Stadt- bzw. Gemeinderatsbeschlüsse notwendig.

Hinzu kam eine durchaus spürbare verspätete Rechnungsstellung durch die Unternehmen. Kommunen mussten mit Blick auf die Fristsetzung zur Umsetzung der Maßnahmen die Unternehmen mehrfach zu Rechnungsstellungen auffordern. Ein Grund dürfte in der starken Kapazitätsauslastung der Unternehmen zu sehen sein, kombiniert mit den erwähnten Widrigkeiten aufgrund der Corona-Pandemie. Ohne die vorliegenden Rechnungen verzögerten sich die Zahlungsanträge.

- **Vorgaben Vergaberecht**

Die Vergabeverfahren von Leistungen - beginnend mit den Planungsleistungen - je nach Größe des Vorhabens - sind bei großen Vorhaben nicht selten EU-weit durchzuführen. Wegen der einzuhaltenden Fristen und der hohen Anforderungen an die Prüfsicherheit sind diese Ausschreibungen sehr zeitintensiv und binden in hohem Maße Verwaltungskapazitäten. Aufgrund der Komplexität des öffentlichen Vergabe- und Zuwendungsrechts tendieren zudem externe Planer und Bauunternehmen dazu, eher im Privatsektor als für die öffentliche Hand tätig zu werden. Die geringe Anzahl von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen verzögert unter Umständen das Vergabeverfahren.

- **Haushaltsrechtliche Vorgaben**

Es obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung vor Ort unter Beachtung etwaiger Zuwendungsfristen die Umsetzung der Fördermaßnahme und die Abwicklung entsprechender Zahlungsanträge sparsam und wirtschaftlich selbst zu organisieren. Sofern eine vorherige Bündelung und damit einhergehend eine kumulierte Einreichung von Zahlungsanträgen wirtschaftlicher erscheinen, ist dies nicht den Kommunen anzulasten.

Dem vermeintlichen Vorwurf, Kommunen stellen keine rechtzeitigen Zahlungsanträge, da sie auf die Zwischenfinanzierung aus Liquiditätskrediten zurückgreifen können, ist ebenfalls der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entgegenzuhalten. Kommunen entscheiden zudem zur Sicherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit im Rahmen ihrer Organisationshoheit über ihre kommunalindividuellen Arbeitsabläufe im Bereich Rechnungs- bzw. Liquiditätsmanagements und damit auch über die Art und den Zeitpunkt für konkrete Zahlungsanträge.

Der Vorwurf blendet zudem aus, dass Liquiditätskredite gleichermaßen zur Überbrückung der Zeit zwischen Zahlungsantragsstellungen und tatsächlicher Überweisung der Fördermittel benötigt werden.