



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG)

Feststellungen zu dem Förderbereich Luftreinhaltung

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

Gz.: I 4 - 2017 - 1258/9. Bericht

Bonn, den 4. Februar 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	6
1.1	Finanzhilfen nach dem KInvFG	6
1.2	Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes	6
2	Förderbereich Luftreinhaltung	7
2.1	Förderzweck	7
2.2	Prüfung des Bundesrechnungshofes	7
2.3	Maßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen	8
3	Feststellungen	9
4	Würdigung und Empfehlungen	11
5	Stellungnahme des BMF	12
6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13

Abkürzungsverzeichnis

B

BGBI. *Bundesgesetzblatt*

BLV I *Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 zur Durchführung von Kapitel 1 des KInvFG (Infrastrukturprogramm)*

BLV II *Verwaltungsvereinbarung vom 20. Oktober 2017 zur Durchführung von Kapitel 2 des KInvFG (Schulsanierungsprogramm)*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

F

FAQ BMF *Tabellarische Übersichten mit Fragen, zu denen das BMF Stellung genommen hat, Stand: 18. Juni 2021*

K

Kfz *Kraftfahrzeug*

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen*

L

Leitfaden des BMF *Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung, KInvFG, Kapitel 1, Stand: 22. September 2017*

M

Mio. Euro *Millionen Euro*

Mrd. Euro *Milliarden Euro*

V

vgl. *vergleiche*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastruktur- und das Schulsanierungsprogramm. Ein Förderbereich des Infrastrukturprogramms betrifft die Luftreinhaltung. Der Bundesrechnungshof hat 64 Maßnahmen aus diesem Förderbereich bei 27 Kommunen geprüft. Darauf entfielen Finanzhilfen des Bundes von 9,4 Mio. Euro.

Im Wesentlichen hat der Bundesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- 0.1 Förderfähig sind Maßnahmen, die die Luftqualität verbessern, einer Luftverschmutzung entgegenwirken oder sie erst gar nicht entstehen lassen. Mindeststandards oder Zielvorgaben sind nicht vorgegeben. Als Nachweis des Beitrags zur Luftreinhaltung reicht es aus, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass die jeweilige Maßnahme einen sich auf die Luftreinheit positiv auswirkenden Effekt hat. (Tz. 2)
- 0.2 Keine der 27 Kommunen hat eine dauerhafte Verminderung der Luftverunreinigung nachgewiesen. Der Bund kann demnach nicht sicher feststellen, in welchem Maße die geförderten Maßnahmen zu dem von ihm verfolgten Ziel der Luftreinhaltung beigetragen haben. (Tz. 3)
- 0.3 Ein Großteil der geförderten Maßnahmen betraf die Beschaffung von Fahrzeugen als Ersatz für umweltbelastendere Alt-Fahrzeuge. Bei über der Hälfte dieser Maßnahmen haben die Kommunen die Alt-Fahrzeuge nicht stillgelegt, sondern zur Weiternutzung veräußert. (Tz. 3)
- 0.4 Auch die Beschaffung von Feuerwehr- oder sonstigen Einsatzfahrzeugen wurde zum Zweck der Luftreinhaltung gefördert, obwohl deren Einsatzzweck dem zuwiderläuft. Bei den überwiegend kurzen Fahrten kann der geringere Schadstoffausstoß nicht zum Tragen kommen. (Tz. 3)
- 0.5 Bei Maßnahmen mit dem Ziel der Förderung des Fahrradverkehrs blieb unklar, ob dieses Ziel erreicht wurde. Teils wurde mit dem Radweg die gesamte Straße saniert, so dass die geförderte Maßnahme auch anderen Verkehrsteilnehmenden zu Gute kam. (Tz. 3)
- 0.6 Mangels zielgerichteter Kriterien investierten Kommunen Fördergelder in Vorhaben, die das Ziel der Luftreinhaltung nicht oder nur unzureichend unterstützen. Den Kommunen war es so möglich, das Förderziel Luftreinhaltung als Deckmantel für die Förderung originärer kommunaler Aufgaben durch Bundesmittel zu nutzen. (Tz. 4)
- 0.7 Bei künftigen Finanzhilfen zur Luftreinhaltung sollte der Bund sicherstellen, dass die ausgewählten Maßnahmen einen angemessenen Beitrag zur Luftreinhaltung leisten. (Tz. 4)

- 0.8 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) stimmt zu, dass Bundesförderungen effektiv und effizient sein sollten und teilt die Empfehlungen zu künftigen Förderprogrammen zur Luftreinhaltung. Es weist jedoch darauf hin, dass Ziel des KInvFG sei, finanzschwache Kommunen zu fördern. Zu enge Fördervoraussetzungen könnten zu Investitionshemmnissen werden. Das BMF geht davon aus, dass mit den vom Bundesrechnungshof kritisierten Maßnahmen eine Luftverbesserung einhergehe. (Tz. 5)
- 0.9 Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz begrenzt jedoch die Zulässigkeit von Finanzhilfen auf Förderbereiche, in denen der Bund eine Gesetzgebungsbefugnis hat. Der festgelegte Förderzweck (hier Luftreinhaltung) muss daher prägend für eine Maßnahme sein, damit sie förderfähig ist. Die empfohlenen bundeseinheitlichen Kriterien würden keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Bund, Länder oder Kommunen verursachen. Sie würden die Finanzhilfen zielgenauer ausrichten und überprüfbare Kriterien anstelle von Vermutungen zur Zielerreichung setzen. (Tz. 6)

1 Ausgangslage

1.1 Finanzhilfen nach dem KInvFG

Der Bund unterstützt die Länder nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) finanziell. Dabei gewährt er den Ländern Finanzhilfen

- zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz (Infrastrukturprogramm) sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz (Schulsanierungsprogramm).

Das Volumen dieser Finanzhilfen beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastruktur- und das Schulsanierungsprogramm. Der Förderzeitraum des Infrastrukturprogramms ist von Mitte 2015 bis Ende 2023 vorgesehen.¹ Das Schulsanierungsprogramm startete Mitte 2017 und läuft bis Ende 2025.²

Die Länder setzen die beiden Förderprogramme in eigener Zuständigkeit um. Einzelheiten dazu sind in den zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen (BLV I und II) geregelt.³

Der Bund verfügt über verfassungsrechtlich festgelegte Steuerungs- und Kontrollrechte.⁴ Sie sollen gewährleisten, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.

1.2 Erfordernis der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes

Gemäß Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kann der Bund den Ländern nur Finanzhilfen gewähren, soweit ihm Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Für das Infrastrukturprogramm definiert § 3 KInvFG daher – basierend auf den Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes – zehn Förderbereiche. Förderfähig sind nur Maßnahmen, die sich einem oder mehreren

¹ Das Infrastrukturprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2018 laufen. Die Laufzeit wurde im Jahr 2016 um zwei Jahre, im Jahr 2020 nochmals um ein Jahr und im Jahr 2021 nochmals um zwei Jahre verlängert (KInvFG zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Seite 4147).

² Das Schulsanierungsprogramm sollte ursprünglich bis Ende 2022 laufen. Es wurde im Jahr 2020 um ein Jahr und im Jahr 2021 nochmals um zwei Jahre verlängert (KInvFG zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2021, BGBl. I 2021, Seite 4147).

³ BLV I vom 20. August 2015 für das Infrastrukturprogramm; BLV II vom 20. Oktober 2017 für das Schulsanierungsprogramm.

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

dieser Förderbereiche zuordnen lassen. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgt die Verpflichtung, die Förderungen effektiv und effizient zu gestalten.

Maßnahmen zur Luftreinhaltung fallen unter den **Förderbereich 1 f) „Luftreinhaltung“**. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 Grundgesetz.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat den Förderbereich in seinem referatsinternen Leitfaden⁵ sowie in tabellarischen Übersichten (FAQ BMF)⁶ erläutert.

2 Förderbereich Luftreinhaltung

2.1 Förderzweck

Unter dem Förderbereich „Luftreinhaltung“ werden Maßnahmen gefördert, die die Luftqualität verbessern. Die Maßnahmen sollen einer Luftverschmutzung entgegenwirken oder sie erst gar nicht entstehen lassen.⁷

Das KInvFG sowie die BLV I konkretisieren den Förderzweck nicht weiter. Mindeststandards oder Zielvorgaben sind nicht vorgegeben.

2.2 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG begleitend. Hierfür erheben wir in mehreren aufeinanderfolgenden Erhebungsphasen zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen.

Aus dem Förderbereich Luftreinhaltung prüften wir 64 Maßnahmen bei 27 Kommunen. Diese Maßnahmen umfassten ein Investitionsvolumen von insgesamt 10,4 Mio. Euro. Davon waren 9,4 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (89,9 %).

⁵ Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung, KInvFG, Kapitel 1, Stand: 22. September 2017.

⁶ Tabellarische Übersichten mit Fragen, zu denen das BMF Stellung genommen hat, Stand: 18. Juni 2021.

⁷ Leitfaden des BMF, Seite 18.

Tabelle 1

Geprüfte Maßnahmen zur Luftreinhaltung

Maßnahmeart	Anzahl	Investitionsvolumen <i>in Mio. Euro</i>	Finanzhilfen des Bundes <i>in Mio. Euro</i>
Beschaffung von Fahrzeugen ^a	46	4,24	3,70
Förderung von Fahrradverkehr	13	4,31	3,96
Sonstige Maßnahmen ^b	5	1,87	1,69
Gesamt	64	10,42	9,36

Erläuterungen:

^a Ersatz für umweltbelastendere Alt-Kfz oder Anschaffung von Elektrofahrzeugen. Teils wurde die Beschaffung mehrerer Fahrzeuge in einer Maßnahme zusammengefasst.

^b Maßnahmen zur Verkehrslenkung, Kauf eines Mähroboters.

Quelle: Bundesrechnungshof.

In vergangenen Prüfungsmitteilungen haben wir das BMF bereits über zweckwidrige Verwendungen in dem Förderbereich Luftreinhaltung unterrichtet.⁸

Der vorliegende Bericht stellt unsere Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Maßnahmen in den Mittelpunkt. Er gibt Empfehlungen für künftige Förderprogramme zur Luftreinhaltung, um die Wirksamkeit solcher Programme zu steigern.

2.3 Maßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen

Das BMF hat in seinen FAQ auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass „die Maßnahmen ausschließlich dem gesetzlich vorgegebenen Förderziel dienen [müssen] und dies entsprechend nachgewiesen werden kann“.⁹ Dabei reiche es aus, wenn „plausibel dargelegt werden kann, dass die jeweilige Maßnahme einen sich auf die Luftreinheit positiv auswirkenden Effekt hat.“ Ein mit Messwerten belegter Nachweis sei nicht zwingend erforderlich.¹⁰

Mehrere Länder haben den Förderbereich Luftreinhaltung nach dem KInvFG in eigenen FAQ näher erläutert.¹¹ Dabei setzen sie zumeist keinen strengeren Maßstab als der Bund. Keines der Länder setzt zudem eine messbare Minderung der Luftverunreinigung (Senkung der Immissionswerte in bestimmter Höhe) voraus.

Unabhängig von den Regelungen im und zum KInvFG enthalten das BImSchG sowie darauf basierende Verordnungen und Verwaltungsvorschriften Regelungen zur Verbesserung der

⁸ Abschließende Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 22. Dezember 2020 und 20. Mai 2021.

⁹ FAQ BMF, Nummer 1.f/1.

¹⁰ FAQ BMF, Nummer 1.f/3.

¹¹ Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen.

Luftqualität. So müssen die zuständigen Behörden regelmäßige Untersuchungen zur Überwachung der Luftqualität durchführen. Wenn bestimmte Immissionswerte überschritten werden, müssen die Behörden geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung dieser Werte wiederherzustellen (insbesondere Luftreinhaltepläne erstellen).¹²

3 Feststellungen

Wir haben festgestellt, dass die Kommunen bei keiner der von uns geprüften Maßnahmen eine dauerhafte Verminderung der Luftverunreinigung nachgewiesen haben. Der Bund kann demnach nicht sicher feststellen, in welchem Maße die geförderten Maßnahmen zu dem von ihm verfolgten Ziel der Luftreinhaltung beigetragen haben bzw. in welchem Verhältnis seine Förderung zum erreichten Nutzen steht.

Ein Großteil der geförderten Maßnahmen betrifft die **Beschaffung von Fahrzeugen als Ersatz für umweltbelastendere Alt-Fahrzeuge** (vgl. Tabelle 1). Als Nachweis der Luftreinhaltung akzeptierte es das BMF, wenn das beschaffte Fahrzeug eine bessere Schadstoffklasse aufwies als das Alt-Fahrzeug (beispielsweise Abgasnorm Euro VI anstatt Euro V). Die Stilllegung des Alt-Fahrzeugs war keine Voraussetzung für die Förderfähigkeit der Maßnahme.¹³

Bei den 46 geprüften Beschaffungen von Fahrzeugen haben die Kommunen in 24 Fällen die Alt-Fahrzeuge nicht stillgelegt, sondern veräußert.¹⁴ Diese Fahrzeuge wurden somit an anderer Stelle weiter genutzt.

Auch **Feuerwehr- oder sonstige Einsatzfahrzeuge** wurden beschafft und vom BMF gefördert. Solche Einsatzfahrzeuge weisen regelmäßig folgende Eigenschaften auf¹⁵:

- Geringe Laufleistung (durchschnittlich 600 km jährlich bei Feuerwehrfahrzeugen);
- vergleichsweise hohe Anschaffungskosten durch die einsatzspezifischen Ausstattungen und Aufbauten bei Einsatzfahrzeugen;
- beim Betrieb von Fahrzeugen im Einsatzdienst kommt es auch bei Kaltstart der Motoren zu Vollastfahrten; die Verbrauchs- und Schadstoffmesswerte im Einsatzbetrieb sind

¹² §§ 44, 45, 47 BImSchG; Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft).

¹³ Anders die Landesregelung im Saarland: Hier ist der Nachweis der Stilllegung des ersetzten Fahrzeuges Voraussetzung für die Förderfähigkeit (Rundschreiben Nr. 4 vom 12. Mai 2016).

¹⁴ Die Problematik, dass die Kommunen die Veräußerungserlöse nicht von den förderfähigen Investitionskosten abgezogen haben, haben wir in der Abschließenden Mitteilung über die Prüfung von Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen als Maßnahmen gemäß § 3 Nummer 1f KInvFG vom 26. September 2019 behandelt. Das BMF hat darauf reagiert und die Länder aufgefordert, die Veräußerungserlöse von den förderfähigen Kosten abzuziehen und die Verwendungsnachweise zu korrigieren.

¹⁵ U. a. Verband der Feuerwehren in NRW, Fachempfehlung zur Konzeption von Feuerwehrfahrzeugen in Nordrhein-Westfalen von Mai 2015 und Fachempfehlung zur Berücksichtigung ökologischer Kriterien für die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen von Mai 2017.

daher ungleich höher und nicht mit denen im Normalbetrieb oder im Betrieb im Messzyklus zu vergleichen;

- technische Unwirksamkeit der Schadstoffminderung bei den (überwiegend) kurzen Fahrten (aufgrund des Kaltstarts) mit anschließender regelmäßiger Regeneration (Rußfilter) im Stand oder bei langer Bewegungsfahrt;
- eine moderne Abgasreinigungstechnik bei Feuerwehrfahrzeugen verringert die Nutzlast und reduziert den zur Verfügung stehenden Platz im tiefgezogenen Geräteraum;
- Einsatzfahrzeuge sind langlebige Wirtschaftsgüter; ihre Erhaltung ist bei der im Durchschnitt sehr geringen Laufleistung in der Regel ein größerer Beitrag zum Umweltschutz als ihr Ersatz vor Ablauf der technisch sinnvollen Lebenszeit.

Im neu geschaffenen Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz hat der Bundesgesetzgeber diese Problematik aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten berücksichtigt und die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen.¹⁶

Wir haben festgestellt, dass Kommunen in sechs Fällen unter dem Förderbereich Luftreinhaltung Feuerwehr- oder sonstige Einsatzfahrzeuge als Ersatz für ältere Fahrzeuge beschafften. Diese sechs Beschaffungen umfassten ein Investitionsvolumen von 1,3 Mio. Euro. Davon waren 1,2 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes.

Beispiele:

(1) Im Brandschutzbedarfsplan der Gemeinde war aufgrund Alter und Zustand des bisherigen Feuerwehrfahrzeugs (28 Jahre) eine zeitnahe Ersatzbeschaffung festgelegt. Das bisherige Fahrzeug war aufgrund des Alters keiner Schadstoffklasse zugeordnet und hatte eine Laufleistung von 18 000 km (ca. 640 km pro Jahr). Die Kosten für das neue Fahrzeug (Abgasnorm Euro VI) betrugen rund 385 000 Euro. Davon finanzierte die Gemeinde 344 000 Euro mit KInvFG-Mitteln (Förderquote von 89 %). Das Altfahrzeug wurde nicht verschrottet, sondern zur Weiternutzung verkauft.

(2) Eine Stadt beschaffte ein neues Feuerwehrfahrzeug für 260 000 Euro. Davon finanzierte sie 234 000 Euro mit KInvFG-Mitteln (Förderquote von 90 %). Die Stadt hat ein Fahrzeug mit der Abgasnorm Euro V gewählt. Laut ihrer Begründung habe die Abgasnorm Euro VI den Nachteil, dass die Abgasreinigungstechnik den für die Beladung zur Verfügung stehenden Platz im Geräteraum deutlich einschränke.

Quelle: Bundesrechnungshof.

13 der geprüften Maßnahmen im Förderbereich Luftreinhaltung betrafen die **Förderung des Fahrradverkehrs** (siehe Tabelle 1). Überwiegend war dabei unklar, ob die jeweilige Maßnahme den Fahrradverkehr tatsächlich attraktiver gemacht hat. Zum Teil beschränkten sich die geförderten Maßnahmen zudem nicht nur auf den Ausbau von Radwegen, sondern

¹⁶ Mit diesem Gesetz werden bei der öffentlichen Auftragsvergabe verbindliche Mindestziele für die Beschaffung von emissionsarmen und -freien Fahrzeugen vorgegeben (Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz vom 9. Juni 2021, BGBl. I Seite 1691).

umfassten die Sanierung der gesamten Straße samt Nebenanlagen und kamen damit auch anderen Verkehrsteilnehmern, wie dem Autoverkehr, zugute.

Beispiele:

(3) Eine Stadt sanierte einen Straßenabschnitt, der Teil einer sogenannten „Veloroute“ ist. Die Sanierung umfasste die gesamte Fahrbahnbreite. Radfahranlagen (z. B. Fahrradstraße, räumliche oder optische Abtrennung des Radverkehrs vom übrigen Verkehr) wurden dabei nicht eingerichtet. Die Fahrradfahrer benutzen daher weiterhin – ohne besondere Vorrechte – die Fahrbahn gemeinsam mit den anderen Verkehrsteilnehmern.

(4) Im Zuge der geförderten Maßnahme hat die Stadt die vorhandenen – sanierungsbedürftigen – Radwege an einer Straße zurückgebaut. Statt der Radwege hat sie auf der Fahrbahn Schutzstreifen für den Radverkehr markiert. Damit verbunden waren weitere Arbeiten, u. a.: Parkflächen wurden von der Straße auf Nebenflächen verlegt und neu gestaltet, die Fahrbahn musste zum Teil verbreitert und der Fahrbahnaufbau komplett erneuert werden, Parkstände und Gehwege erhielten neue Untergründe und Tragschichten, die Entwässerung wurde angepasst und Anschlussleitungen wurden saniert. Die Gesamtkosten der Maßnahme betrugen 1,1 Mio. Euro, davon entfielen 23 000 Euro auf die Fahrbahnmarkierung. Die Maßnahme wurde mit Bundesmitteln von 900 000 Euro gefördert.

Quelle: Bundesrechnungshof.

4 Würdigung und Empfehlungen

Der Bund hat im Förderbereich Luftreinhaltung des KInvFG keinerlei Überlegung angestellt, wieviel er für z. B. eine Tonne CO₂-Reduktion bereit ist zu zahlen. Heraus kommen hohe Bundesförderungen von Maßnahmen, deren Nutzen für die Luftreinhaltung nur gering bzw. gar nicht nachweisbar ist. Die einzig definierte Anforderung auf Bundesebene, die plausible Darlegung eines sich auf die Luftreinheit positiv auswirkenden Effekts, ist daher aus unserer Sicht unzureichend.

Besonders deutlich wird dies in den Fällen der Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen, wenn die Alt-Fahrzeuge an anderer Stelle weiter genutzt werden. Die – im Vergleich zum neu beschafften Fahrzeug – höhere Umweltbelastung verschiebt sich lediglich an einen anderen Ort im Bundesgebiet. Der Beitrag zur Luftreinhaltung ist dadurch negativ. Eine solche Verfehlung des Förderzwecks liegt wiederum darin begründet, dass der Bund keine näheren Anforderungen an die zu fördernden Maßnahmen festgelegt hat.

Des Weiteren ist auch die Ersatzbeschaffung von theoretisch schadstoffärmeren Einsatzfahrzeugen keine geeignete Maßnahme zur Luftreinhaltung. Bei der geringen Laufleistung pro Jahr ist die Schadstoffreduktion verschwindend gering, zumal das Potenzial des geringeren Schadstoffausstoßes durch die regelmäßig nur kurzen Strecken nicht zum Tragen kommen kann. Die Förderung von Einsatzfahrzeugen macht unter dem Gesichtspunkt der Luftreinhaltung damit keinen Sinn. Deswegen ist die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen im neuen Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz von den dort normierten Anforderungen ausge-

nommen, obwohl mit diesem Gesetz gerade die Luftreinhaltung bezweckt wird. Zwar ist dieses Gesetz neu und zeitlich nach den dargestellten Förderungen in Kraft getreten. Die Ausnahmen für die Einsatzfahrzeuge spiegeln jedoch Erfahrungen und Erkenntnisse, die auch zuvor allgemein zugänglich waren. Die Verbesserung der Luftqualität kann daher nicht im Vordergrund dieser Beschaffungen gestanden haben. Es liegt nahe, dass den Kommunen vielmehr daran gelegen war, den notwendigen, aber kostenintensiven Austausch ihrer Einsatzfahrzeuge mit Bundesmitteln zu finanzieren. Für den Brandschutz und die Feuerwehren in den Ländern besitzt der Bund jedoch keine Gesetzgebungskompetenz und damit keine Finanzierungsbefugnis nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (vgl. Tz. 1.2). Trotzdem musste es das BMF mangels dezidierter Vorgaben zulassen, dass in den aufgeführten Fällen die Luftreinhaltung als Deckmantel zur Erlangung von Bundesmitteln genutzt wurde.

Auch die Beispiele zur Förderung des Fahrradverkehrs unterstreichen die Fragwürdigkeit der geförderten Maßnahmen im Hinblick auf das eigentliche Ziel der Verbesserung der Luftqualität. Wir halten es für zweifelhaft, dass die Attraktivität des Radverkehrs gesteigert wird, indem Radwege auf die Straße verlegt werden. Zudem wurden auch hier hohe Fördersummen des Bundes zur Sanierung von Straßen genutzt, deren Beitrag zur Luftreinhaltung meist offenblieb.

Bei künftigen Finanzhilfen zum Zweck der Luftreinhaltung sollten bundeseinheitliche Kriterien sicherstellen, dass die geförderten Maßnahmen auch tatsächlich einen wirksamen, überprüfbaren und möglichst effizienten Beitrag zum Förderzweck leisten. Jeder Bundes-Euro, der in die Förderung fremder, originär den Ländern und Kommunen obliegender Aufgabenerfüllung fließt, muss zu einer möglichst großen Verbesserung der tatsächlichen Lebensverhältnisse im geförderten Bereich führen. Die Ersatzbeschaffung von Einsatzfahrzeugen sollte grundsätzlich nicht gefördert werden.

5 Stellungnahme des BMF

Das BMF stimmt zu, dass eine Bundesförderung von Länder- und Kommunalaufgaben effektiv und effizient sein sollte. Es teilt auch unsere Empfehlungen zu künftigen Förderprogrammen des Bundes zur Luftreinhaltung. Häufig seien jedoch andere Ressorts für solche Bundesprogramme zuständig. Das BMF könne diese nur im Rahmen der Ressortabstimmung begleiten.

Zur Förderung nach dem KInvFG weist das BMF darauf hin, dass vorrangiges Förderziel gemäß § 1 KInvFG der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sei. Deshalb sei es notwendig, den Ländern und Kommunen den notwendigen Freiraum bei der Auswahl der durchzuführenden Maßnahmen einzuräumen. Ansonsten befürchte das BMF Investitionshemmnisse. § 4 Absatz 3 BLV I und § 5 Absatz 10 BLV II seien darauf ausgerichtet, solche Hemmnisse zu vermeiden. Eine Überfrachtung der Ziele oder Förderbereiche wären derartige bürokratische Hemmnisse. Zu enge Fördervoraussetzungen könnten dazu führen, dass insbesondere finanzschwache Kommunen notwendige Investitionen gar nicht durchführen würden.

Es liege beim Infrastrukturprogramm im Bundesinteresse, dass gerade die aus Sicht der Kommunen notwendigsten Investitionsmaßnahmen zuerst durchgeführt werden. Das Maß der erreichten Luftverbesserung sei dabei für die Bewertung der Förderfähigkeit der Maßnahme nicht entscheidend. Wenn offensichtlich sei, dass mit der Maßnahme zwangsläufig eine Verbesserung der Luftqualität einhergehe, sei dies ausreichend.

Schadstoffärmere Kfz seien per se geeignet, die Umweltbelastung zu verringern. Dabei sei egal, wenn das Kfz veräußert werde, weil es in der Regel beim Ersteher ein anderes Kfz ersetzen würde. Eine Stilllegung würde gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Gleichwohl überprüfe das BMF die zweckentsprechende Mittelverwendung bei der Verwendungsnachweisprüfung und der stichprobenartigen vertieften Prüfung.

6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir begrüßen, dass dem BMF ebenso wie dem Bundesrechnungshof daran gelegen ist, dass Finanzhilfen effektiv und effizient sind. Genau deswegen ist es wichtig, dass sich das BMF hierfür bei den Ressortabstimmungen engagiert.

Der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ist unstreitig das übergeordnete Förderziel des KInvFG. Der Förderzweck des jeweiligen Förderbereichs muss jedoch prägend für eine Maßnahme sein, damit sie förderfähig ist. Aus dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgt die Verpflichtung, die Förderungen effektiv und effizient zu gestalten. Darauf zielen unsere Empfehlungen ab.

§ 4 Absatz 3 BLV I und § 5 Absatz 10 BLV II fordern ein einfaches und verwaltungseffizientes Verfahren, beziehen sich also auf die formelle Seite. Uns geht es jedoch auch um die materiellen Voraussetzungen. Förderbereiche ohne konkrete Ziele sind aus Bundessicht für effektive und effiziente Mittelverwendung unzureichend. Die von uns empfohlenen bundeseinheitlichen Kriterien würden keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Bund, Länder oder Kommunen verursachen. Im Übrigen widerspricht sich das BMF, wenn es ausführt, dass es ausreiche, wenn mit der Maßnahme eine Verbesserung der Luftqualität einhergehe. In seinen FAQ hat es richtiger Weise Wert darauf gelegt, dass die Maßnahme „ausschließlich“ der Luftreinhaltung dienen solle. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn die Luftreinhaltung nur „zwangsläufig“ in einem undefinierten Umfang mit der Maßnahme einhergeht.

So bleibt auch offen, ob und inwieweit die Ersatzbeschaffungen von Kfz relevante Beiträge zur Luftreinhaltung leisten, da die Weiterverwendung der Alt-Kfz beliebig bleibt. Das BMF hat keine Informationen darüber, inwieweit die Bundesförderungen zur Luftverbesserung beitragen. Eine effektive Verbesserung (Reduzierung der Umweltbelastung) bewegt sich damit im Bereich der Vermutung. Es kann aber nicht ausreichend sein, dass die Luft mutmaßlich verbessert wird. Solche Maßnahmen sind ungeeignet, den Förderzweck zu erfüllen. Nur

wenn die Maßnahme für den Förderzweck geeignet ist, stellt sich die Frage der Wirtschaftlichkeit.

Weder die Verwendungsnachweisprüfung noch stichprobenartige vertiefte Prüfungen können diese Mängel beheben: Ohne verbindliche Vorgaben kann es keine Korrektur im nachgängigen Verwendungsnachweisverfahren geben. Aus unserer Sicht sind solche Vorgaben maßgeblich für die Klarheit und Bestimmtheit der Fördervoraussetzungen und damit für einfache und unbürokratische, aber zielgenaue Förderungen.

Zu unseren Feststellungen zur Ersatzbeschaffung von Einsatzfahrzeugen hat sich das BMF nicht geäußert. Wir gehen daher davon aus, dass es unsere Empfehlung teilt und die Ersatzbeschaffung von Einsatzfahrzeugen zum Zweck der Luftreinhaltung künftig nicht mehr gefördert wird.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, bei künftigen Förderprogrammen zur Luftreinhaltung durch bundeseinheitliche, zielgenaue und verbindliche Kriterien sicherzustellen, dass die geförderten Maßnahmen auch tatsächlich einen wirksamen, überprüfbaren und möglichst effizienten Beitrag zum Förderzweck leisten.

Dr. Mähring

Inkmann