Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

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

Feststellungen zu zweckwidrig verwendeten Bundesmitteln einer Kommune im Förderbereich Lärmbekämpfung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: I 4 - 2017 - 1258/Sondermitteilung D. Bonn, den 12. Juni 2020

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
2	Förderbereich Lärmbekämpfung	5
2.1	Maßstab	5
2.2	Sachverhalt	6
2.3	Würdigung	7
2.4	Empfehlung	8
3	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung	8
3.1	Zur Förderfähigkeit von Tragschichten	8
3.2	Zur Förderfähigkeit von Gehwegen, Parkstreifen und Begrünung	9
4	Abschluss der Teilprüfung	10

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesrechnungshof hat zwischen Juli und November 2019 bei 28 Kommunen zu 118 Fördermaßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz erhoben. Er hat bei mehreren Kommunen zu beanstandende Maßnahmen vorgefunden. In dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung unterrichtet er vorab auf Bitte des Bundesministeriums der Finanzen ausschließlich über acht Maßnahmen einer Kommune.

0.2 Insgesamt betrug das Fördervolumen des Bundes etwas mehr als 1 Mio. bei 1,15 Mio. Euro geltend gemachten Kosten.
Für nichtförderfähige Arbeiten/Gewerke wurden mindestens Kosten von 418 000 Euro abgerechnet. (Nummern 3.2 und 3.3)

0.3 Das Bundesministerium der Finanzen sollte die Maßnahmen überprüfen und zweckwidrig verwendete Mittel zurückfordern. (Nummer 2.4)

0.4 Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass es die Maßnahmen überprüfen wird. Es teilt die Grundlinie des Bundesrechnungshofes zur Abgrenzung der Förderfähigkeit von Maßnahmen. Die unter Nummer 3.2 dargestellten Arbeiten/Gewerke erachtet es unter bestimmten Voraussetzungen für förderfähig. (Nummer 4)

0.5 Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass Teile der Arbeiten/Gewerke der Maßnahmen grundsätzlich nicht förderfähig sind, akzeptieren jedoch, dass das Bundesministerium der Finanzen die finanzschwachen Kommunen, die im Vertrauen auf die Förderfähigkeit dieser Teile der Maßnahme gehandelt haben, nicht mit Rückforderungen belasten will. Es bleibt jedoch aufgerufen, die einzelnen Maßnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls Rückforderungen zu erheben. (Nummern 4.2 und 5)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüft über den Förderzeitraum begleitend die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG). Hierzu gehören

- die Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Grundgesetz sowie
- die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz.

In unserer dritten Flächenerhebung haben wir zwischen Juli und November 2019 bei 28 Kommunen zu 118 Fördermaßnahmen erhoben. Der Schwerpunkt lag auf Maßnahmen zur Lärmbekämpfung und zur Luftreinhaltung (§ 3 Nummer 1b und 1f KInvFG). Wir haben viele Maßnahmen gefunden, bei denen zweifelhaft ist, ob mit ihnen die Ziele des Bundesgesetzgebers verfolgt und erfüllt werden.

Mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung unterrichten wir Sie Ihrem Wunsch entsprechend über acht Maßnahmen einer Kommune, bei denen offensichtlich ist, dass Bundesmittel nicht den Vorschriften des KInvFG entsprechend verwendet wurden. Über die zweckwidrige Verwendung von Bundesmitteln durch die übrigen Kommunen werden wir in einer gesonderten Prüfungsmitteilung berichten.

Die zugrunde liegenden Sachverhalte haben wir nach den örtlichen Erhebungen mit der Kommune abgestimmt.

2 Förderbereich Lärmbekämpfung

2.1 Maßstab

Förderfähig gemäß § 3 Nummer 1b KInvFG sind Maßnahmen, die der Lärmbekämpfung, insbesondere an Straßen dienen. Dies können sowohl aktive als auch passive Lärmschutzmaßnahmen – ggf. auch in Kombination – an bestehenden Straßen in der Baulast der Gemeinden oder Gemeindeverbände sein. Hierunter fallen z. B. Schallschutzwände, geräuschmindernde Fahrbahnbeläge (Deckschichten) sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Verlagerung von Verkehr.

Die Maßnahmen müssen eine wesentliche Verbesserung des Lärmschutzes gegenüber dem ursprünglichen intakten Zustand darstellen. Arbeiten, die der Maßnahme zugrunde liegen oder mit der Maßnahme ausgeführte Gewerke sind förderfähig, wenn sie kausal für den Erfolg des Lärmschutzes notwendig sind. Das bedeutet, sie müssen zwingend für das Förderziel erforderlich sein.

Bei Maßnahmen zum Einbau von geräuschmindernden Fahrbahnbelägen ist grundsätzlich die Fahrbahndecke (Deck- und Binderschicht) förderfähig.[1] Wird auch die Tragschicht erneuert, ist diese in der Regel nicht förderfähig.

Soweit die Erneuerung der Tragschicht kausal notwendig ist, um den neuen Asphalt nachhaltig aufzubringen, ist die Förderfähigkeit davon abhängig, ob es sich um eine Verbesserung des ursprünglichen Zustands handelt. Das ist z. B. dann der Fall, wenn die alte Tragschicht konstruktionsbedingt (z. B. Stärke der Tragschicht) nicht in der Lage gewesen wäre, den neuen Fahrbahnbelag nachhaltig zu tragen. Soweit der Mangel der Tragschicht verschleißbedingt ist, handelt es sich um Bauunterhalt. Dieser ist nicht förderfähig.

Die vollständige Erneuerung oder auch erstmalige Erstellung von Nebenanlagen (Radwege, Gehwege, Parkstreifen und Begrünung) ist von der Förderung grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Arbeiten stehen regelmäßig in keinem kausalen Zusammenhang mit der Zielerreichung.

---

[1] Vgl. hierzu Interner Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen VA 3 zur Auslegung und praktischen Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel 1, Seite 10 und FAQ NRW, Seite 34 (Stand Dezember 2018).

2.2 Sachverhalt

Wir haben bei der betreffenden Kommune zu acht Maßnahmen erhoben. Bei diesen Maßnahmen wurden die nachfolgend aufgelisteten Straßen saniert und ein geräuschmindernder Fahrbahnbelag aufgebracht (Lärmbekämpfung, § 3 Nummer 1b KInvFG):

Tabelle 1

Maßnahmen und Förderungen

Straße	**Von der Kommune als förderfähig angegebene Kosten in Euro**	**Bundesförderung in Euro**
Straße A	385 977,67	347 379,00
Straße B	54 015,55	48 614,00
Straße C	101 251,11	91 126,00
Straße D	37 974,44	34 177,00
Straße E	240 678,88	216 611,00
Straße F	57 544,44	51 790,00
Straße G	225 457,77	202 912,00
Straße H	52 525,55	47 273,00
Gesamt	**1 155 425,41**	**1 039 882,00**

Quelle: Bundesrechnungshof.

Bei allen acht Maßnahmen erneuerte die Kommune neben der Deck- und Binderschicht auch die Tragschicht. Die Erneuerung der Tragschichten begründete sie mit deren Verschleiß. Demnach sei der bauliche Zustand der Straßen durch Schadensprozesse mit stark fortschreitender Tendenz gekennzeichnet gewesen. In internen Vermerken führte die Kommune aus:

„Viele Bereiche weisen erhöhte Gefahrenpotentiale für die Verkehrssicherheit auf. Um ständig wiederkehrende Gefahren für die Verkehrssicherheit zu vermeiden, sind dauerhaft wirkende bauliche Maßnahmen dringend erforderlich."

Außerdem erneuerte die Kommune auch die dazugehörigen Nebenanlagen (Radwege, Gehwege, Parkstreifen und Begrünung) bzw. erstellte diese erstmalig. In den standardisierten Maßnahmenbeschreibungen für das Land und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) war überwiegend nicht dokumentiert, dass die Maßnahmen auch Nebenanlagen betrafen. Eine detaillierte Beschreibung der jeweils durchgeführten Arbeiten pro Maßnahme enthält die Anlage 1 zu dieser Prüfungsmitteilung. In der Anlage 2 ist die jeweilige Fotodokumentation zu finden.

Bei der Abrechnung der angefallenen Kosten für die Straßensanierungen unterschied die Kommune weder zwischen den Kosten für die Fahrbahnen und den Nebenanlagen, noch zwischen denen der einzelnen Fahrbahnschichten.

Das Land akzeptierte die eingereichten Verwendungsnachweise (hier: Beendigungsanzeige). Es teilte dem BMF in allen acht Fällen mit, die Bestimmungen des KInvFG seien bei den Maßnahmen eingehalten worden.

2.3 Würdigung

Bei allen acht Maßnahmen zum Einbau von geräuschmindernden Fahrbahnbelägen ist grundsätzlich die Fahrbahndecke (Deck- und Binderschicht) förderfähig.

Die Erneuerung der Tragschichten mag notwendig gewesen sein, jedoch liegt jeweils keine Verbesserung des ursprünglichen Zustands vor. Bei der Beseitigung der verschleißbedingten Mängel handelt es sich um Bauunterhalt. Diese Arbeiten/Gewerke sind nicht förderfähig. Damit sind die auf die Erneuerung der Tragschicht entfallenen Kosten in allen acht Fällen nicht anrechenbar.

Die erneuerten bzw. erstmalig erstellten Nebenanlagen (Radwege, Gehwege, Parkstreifen und Begrünung) stehen in keinem kausalen Zusammenhang mit der Erreichung des Förderziels „Lärmbekämpfung". Auch diese Arbeiten/Gewerke sind damit nicht förderfähig und die darauf entfallenen Kosten nicht anrechenbar.

Auf die nichtförderfähigen Arbeiten/Gewerke entfallen mindestens Kosten von 418 300 Euro.[2]

---

[2] Detaillierte Angaben siehe Anlage 1.

2.4 Empfehlung

Wir empfehlen dem BMF,

- die oben aufgeführten Maßnahmen entsprechend den dargestellten Maßstäben zu überprüfen und
- unzulässig geltend gemachte Kosten abzusetzen und die darauf entfallenen Förderungen zurückzufordern.

3 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

Sie haben uns mit Schreiben vom 30. April 2020 mitgeteilt, dass Sie

1. die aufgeführten Maßnahmen überprüfen und gegebenenfalls Rückforderungen erheben werden und
2. die aufgeführten Maßstäbe für die Förderfähigkeit von Maßnahmen gemäß § 3 Nummer 1b KInvFG grundsätzlich teilen, diese aber in Bezug auf Tragschichten und Nebengewerke weiter fassen.

3.1 Zur Förderfähigkeit von Tragschichten

Sie stimmen mit uns dahin gehend überein, dass Maßnahmen zur Lärmbekämpfung, damit sie dem Förderzweck entsprechen, eine wesentliche Verbesserung des Lärmschutzes gegenüber dem ursprünglichen Zustand darstellen müssen. Instandsetzungen wegen Verschleiß, die nicht eine zwingend durchzuführende Begleit- und Folgemaßnahme darstellen, sind vor diesem Hintergrund für sich nicht allein förderfähig, wenn sie nicht dem Förderzweck entsprechen.

Ferner stimmen Sie uns zu, dass für die Beurteilung, ob die Erneuerung einer Tragschicht förderfähig ist, entscheidend ist, ob die alte Tragschicht den neuen lärmmindernden Deckbelag hätte tragen können oder nicht.

Sie erachten es jedoch als unerheblich, aus welchem Grund die Tragschicht ungeeignet ist/war, den neuen Belag zu tragen. Dass die Erneuerung der Tragschicht nur dann förderfähig sei, wenn diese gegenüber dem Ursprungszustand notwendigerweise verbessert wurde, läuft nach Ihrer Auffassung den Zielen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes zuwider. Es widerspräche dem Sinn und Zweck des Gesetzes, wenn eine finanzschwache Kommune eine

Maßnahme zur Lärmbekämpfung nicht durchführen könnte, weil die Tragschicht defekt und die Erneuerung nicht förderfähig wäre.

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass gemäß Artikel 104b Grundgesetz und damit auch nach dem KInvFG ausschließlich besonders bedeutsame Investitionen förderfähig sind. Bauunterhaltende Maßnahmen fallen nicht darunter. Allerdings ist nach unseren Erhebungen davon auszugehen, dass den handelnden Kommunen dies so nicht kommuniziert worden war. Wir akzeptieren daher, dass Sie finanzschwachen Kommunen, die im Vertrauen auf die Förderfähigkeit dieses Teils der Maßnahme gehandelt haben, nicht mit Rückforderungen belasten wollen.

3.2 Zur Förderfähigkeit von Gehwegen, Parkstreifen und Begrünung

Sie vertreten die Auffassung, dass Maßnahmen der Herstellung oder des Umbaus von Gehwegen, Parkstreifen und Begrünung förderfähig sein können,

- wenn es sich dabei um zwingend erforderliche Begleit- und Folgemaßnahmen handelt oder
- wenn der Zweck der Maßnahme wirtschaftlich nicht anders zu erzielen wäre.

Dies wäre jeweils im Einzelfall vom Land gegenüber dem Bund darzulegen.

Ihre Auslegung widerspricht dem von uns gesetzten Maßstab nicht. Nach dem KInvFG müssen Begleit- und Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme stehen (§ 4 Absatz 2 KInvFG). Das bedeutet, sie müssen in einem kausalen Zusammenhang mit der (wirtschaftlichen) Erreichung des Förderziels „Lärmbekämpfung“ stehen. Soweit dieser kausale Zusammenhang durch eine Einzelfallbegründung der Kommune nachgewiesen ist, können auch diese Teilmaßnahmen förderfähig sein.

4 Abschluss der Teilprüfung

In Erwartung Ihrer Unterrichtung zu den zu überprüfenden Maßnahmen (siehe Nummern 3.4 und 4) schließen wir diese Teilprüfung ab. Je nach Ergebnis Ihrer Überprüfung können einzelne Maßnahmen Bestandteil weiterer Berichte oder Prüfungsmitteilungen werden.

Dr. Mähring

Krull
(m. d. W. b.)