



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 Lärmbekämpfung

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 - 1258/8. Bericht

Bonn, den 17. Januar 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 Lärmbekämpfung	7
2.1	Förderzweck	7
2.2	Prüfung des Bundesrechnungshofes	7
2.3	Maßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen	8
3	Feststellungen	10
4	Würdigung und Empfehlung	11
5	Stellungnahme des BMF	13
6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13

Abkürzungsverzeichnis

B

BGBI. *Bundesgesetzblatt*

BImSchG *Bundes-Immissionsschutzgesetz*

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*

bzw. *beziehungsweise*

F

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

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen*

km *Kilometer*

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*

U

u. a. *unter anderem*

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 Lärmbekämpfung. Der Bundesrechnungshof hat 79 Maßnahmen aus diesem Förderbereich geprüft. Darauf entfielen Finanzhilfen des Bundes von 19,8 Mio. Euro.

Im Wesentlichen hat der Bundesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- 0.1 Förderfähig sind Maßnahmen, die der Lärminderung, der Lärmabschirmung oder dem Lärmschutz dienen. Bestimmte Mindeststandards hierfür geben weder das KInvFG noch die Verwaltungsvereinbarung zum Infrastrukturprogramm vor. (Tz. 2.1)
- 0.2 Außerhalb des KInvFG haben jedoch Bundesgesetzgeber und -exekutive zu Anforderungen an den Lärmschutz sowie Kriterien für die Wirksamkeit von lärm mindernden Maßnahmen Festlegungen getroffen, u. a. im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sowie in Handbüchern des Umweltbundesamtes. (Tz. 2.3)
- 0.3 Die Maßgaben des BImSchG und die Empfehlungen des Umweltbundesamtes spielten bei der Auswahl und Durchführung der geprüften Maßnahmen überwiegend keine Rolle. Z. B. unterschritten die Kommunen bei den durchgeführten Fahrbahnerneuerungen in mehr als der Hälfte der Fälle die empfohlene Mindestlänge von 500 Meter für einen lärm mindernden Straßenbelag. Die Maßnahmen zeigen dadurch in Bezug auf die Lärminderung keine oder nur wenig Wirkung. (Tz. 3)
- 0.4 Bei 68 % der geprüften Maßnahmen mit Fahrbahnerneuerungen stand nicht die Lärmbekämpfung, sondern die Straßensanierung im Vordergrund. Straßensanierungen müssen Länder und Kommunen dem Grundgesetz entsprechend jedoch mit eigenen Mitteln durchführen. Dem Bund fehlt hier die Finanzierungskompetenz. (Tz. 3)
- 0.5 Mangels verbindlicher Vorgaben investierten Kommunen Fördergelder nicht oder nur wenig zielgerichtet in die Lärmbekämpfung. So wurde die vom Bund geförderte Lärmbekämpfung zum Deckmantel für Investitionen in originäre kommunale Aufgaben. (Tz. 4)
- 0.6 Bei künftigen Finanzhilfen zur Lärmbekämpfung sollte der Bund sicherstellen, dass ausgewählte Maßnahmen einen angemessenen Beitrag zur Lärmreduzierung leisten. (Tz. 4)
- 0.7 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) stimmt zu, dass Bundesförderungen effektiv und effizient sein sollten und teilt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich künftiger Förderprogramme zur Lärmbekämpfung. Es weist jedoch darauf hin, dass es Ziel des KInvFG sei, finanzschwache Kommunen zu fördern. Es

liege gerade beim KInvFG im Bundesinteresse, dass die Kommunen die aus ihrer Sicht notwendigsten Investitionsmaßnahmen zuerst durchführen. Zu enge Fördervoraussetzungen könnten zu Investitionshemmnissen werden. (Tz. 5)

- 0.8 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 Lärmbekämpfung) muss daher prägend für eine Maßnahme sein, damit sie förderfähig ist. Dem entspricht nicht, wenn die Kommune nicht auf den Lärmschutz fokussierte Maßnahmen auswählt, weil diese aus ihrer Sicht notwendig sind. Die empfohlenen bundeseinheitlichen Kriterien würden keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Bund, Länder oder Kommunen verursachen. Sie würden die Finanzhilfen zielgenauer ausrichten. (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 Lärmbekämpfung fallen unter den **Förderbereich 1 b) „Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen, ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“**. 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 Lärmbekämpfung

2.1 Förderzweck

Unter Lärmbekämpfung ist der umfassende Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Lärm zu verstehen. Umfasst sind sowohl die Bekämpfung der Lärmquelle als auch der passive Lärmschutz. Förderfähig sind Maßnahmen, die der Lärminderung, der Lärmabschirmung oder dem Lärmschutz dienen.⁷ Der Straßenverkehr ist die größte Quelle der Lärmbelastung. Lärmindernde Maßnahmen setzen überwiegend hier an.

Das KInvFG sowie die BLV I sehen keine näheren Anforderungen an die Förderfähigkeit der Maßnahmen, z. B. einen Mindestwert für die zu erreichende Lärmpegelminderung, vor.

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.

Vorliegend prüften wir 79 Maßnahmen aus dem Förderbereich Lärmbekämpfung bei 22 Kommunen. Diese Maßnahmen umfassten ein Investitionsvolumen von insgesamt 23,5 Mio. Euro. Davon waren 19,8 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes (84,5 %).

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 10.

Tabelle 1

Geprüfte Maßnahmen zur Lärmbekämpfung

Maßnahmenart	Anzahl	Investitionsvolumen <i>in Mio. Euro</i>	Finanzhilfen des Bundes <i>in Mio. Euro</i>
Fahrbahnerneuerung ^a	59	18,06	15,90
Passiver Lärmschutz ^b	11	3,49	2,21
Fahrradverkehr ^c	6	1,04	0,94
Sonstige Maßnahmen ^d	3	0,88	0,78
Gesamt	79	23,47	19,83

Erläuterungen:

^a Z. B. Ersatz lauter Fahrbahndecken durch lärmindernden Asphalt.

^b Z. B. Lärmschutzwände, Schallschutzfenster.

^c Z. B. Ausbau Radweg, Markierung von Radverkehrsstreifen.

^d Bau eines Kreisverkehrs, Verkehrsverstetigung.

Quelle: Bundesrechnungshof.

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

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

2.3 Maßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen

Zwar enthalten die Regelungen im und zum KInvFG keine näheren Anforderungen an die Maßnahmen im jeweiligen Förderbereich. Jedoch haben Bundesgesetzgeber und -exekutive zu Anforderungen an den Lärmschutz sowie zu den Kriterien für die Wirksamkeit von lärm-mindernden Maßnahmen an anderer Stelle bereits Festlegungen getroffen: So u. a. im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und den darauf basierenden Verordnungen sowie in Handbüchern des Umweltbundesamtes. Danach müssen Kommunen für bestimmte Gebiete beispielsweise nach dem BImSchG Lärmaktionspläne aufstellen. Diese haben konkrete Maßnahmen zur Lärminderung, deren erwartete Auswirkungen sowie geschätzten Kosten (soweit möglich) zu enthalten. Zudem sollen die Kommunen ihre Lärmschutzmaßnahmen nach den zuvor festgestellten Lärmschwerpunkten priorisieren und unter Berücksichtigung von Wirksamkeit, Umweltgesichtspunkten sowie finanziellen Auswirkungen auswählen.⁹

⁸ Abschließende Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 12. Juni 2020, 22. Dezember 2020 und 20. Mai 2021.

⁹ §§ 47c und 47d Absatz 1 BImSchG; Verordnung über die Lärmkartierung (34. BImSchV); Handbuch Lärmaktionspläne, Umweltbundesamt, September 2015, Nummern 3.2 und 5.

Zur Wirksamkeit lärmmindernder Maßnahmen im Straßenverkehr hat das Umweltbundesamt klare Empfehlungen gegeben, u. a.:

- Angepasste Verkehrslenkungen und Geschwindigkeitsbeschränkungen können wirksame Alternativen gegenüber baulichen Maßnahmen (z. B. lärmmindernder Asphalt oder Lärmschutzwände) sein.¹⁰
- Lärm mindernde Fahrbahnbeläge wirken erst bei Geschwindigkeiten ab 30 km/h (Personenkraftfahrzeuge) bzw. ab 60 km/h (Lastkraftfahrzeuge).¹¹
- Bei Fahrbahnerneuerungen sollte der zu erneuernde Streckenabschnitt mindestens 500 Meter lang sein.¹²

Mehrere Länder haben die Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Lärmbekämpfung nach dem KInvFG in eigenen Regelungen konkretisiert. Z. B. haben vier Länder geregelt, dass die zu fördernden Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan enthalten sein sollen. Weitere Länder sehen Mindestanforderungen an die zu erreichende Pegelminderung oder die zu erneuernde Fahrbahn vor. Die Anlage zum Bericht enthält eine Übersicht über ausgewählte landesrechtliche Anforderungen an Maßnahmen zur Lärmbekämpfung.

Zum Maßstab, um die Förderfähigkeit von Fahrbahnerneuerungen zu beurteilen, haben wir unsere Position bereits dargelegt:¹³

Nicht förderfähig ist danach der **Bauunterhalt** von Straßen (Erneuerung wegen Verschleißes). Der Bund hat hierfür, soweit die Länder und Kommunen Baulastträger sind, keine Gesetzgebungsbefugnis. Er kann somit keine Finanzhilfen für reine Straßensanierungen gewähren (vgl. Tz. 1.2 dieses Berichts).

Förderfähig ist hingegen die **substanzverbessernde Erneuerung der Fahrbahndecke mit dem Ziel der Lärminderung**.¹⁴ Die Erneuerung der darunter liegenden Schichten (in der Regel die Tragschicht) ist dann förderfähig, wenn sie kausal notwendig ist, um den wirtschaftlichen Erfolg der Maßnahme herbeizuführen. Diese Kausalität haben die Länder und Kommunen im Einzelfall darzulegen.

¹⁰ Handbuch Lärmaktionspläne, Nummer 6.

¹¹ Lärm mindernde Fahrbahnbeläge, Umweltbundesamt, März 2014.

¹² Ebenda.

¹³ Abschließende Mitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 12. Juni 2020 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/Sondermitteilung D.), vom 22. Dezember 2020 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/3. APM) und vom 20. Mai 2021 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/4. APM) über Feststellungen zu zweckwidrig verwendeten Bundesmitteln.

¹⁴ Siehe Leitfaden des BMF, Seiten 10 und 11: Z. B. Ersatz „lauter“ Fahrbahndecken durch „leise“ Fahrbahnen, Austausch des Großsteinpflasters gegen eine Asphalt-Fahrbahndecke.

3 Feststellungen

Bei den von uns geprüften 79 Einzelmaßnahmen spielten häufig weder vorhandene Lärmaktionspläne oder die Abwägung von Alternativen noch zulässige Höchstgeschwindigkeiten oder Fahrbahnlängen eine Rolle bei der Maßnahmenauswahl:

- Zwar verfügten 18 der 22 Kommunen über einen Lärmaktionsplan. Diese 18 Kommunen führten insgesamt 61 der untersuchten Maßnahmen zur Lärmbekämpfung durch. Davon waren jedoch 45 Maßnahmen **(73,8 %) nicht in dem Lärmaktionsplan** der jeweiligen Kommune enthalten.
- Von den insgesamt untersuchten 79 Maßnahmen haben die Kommunen bei 53 Maßnahmen **(67,1 %) keine Alternativen** (z. B. Geschwindigkeitsreduzierung, Verkehrsverstärkung) geprüft.
- 59 der untersuchten 79 geprüften Lärmschutzmaßnahmen betrafen die Erneuerung von Fahrbahnen (siehe Tabelle 1). Von diesen 59 Maßnahmen erneuerten die Kommunen 39 Fahrbahnen **(66 %)**, bei denen ein lärmmindernder Belag aufgrund der erlaubten Höchstgeschwindigkeit bzw. der Streckenlänge **keine oder nur wenig Wirkung** zeigt. Im Einzelnen betrafen
 - 4 Maßnahmen Straßen mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit bis 30 km/h;
 - 20 Maßnahmen kurze Streckenabschnitte unter 500 Meter;
 - 15 Maßnahmen beides, d. h. kurze Streckenabschnitte und zugleich eine Höchstgeschwindigkeit bis 30 km/h.

Folgende Beispiele veranschaulichen, dass die Wirksamkeit bei der Maßnahmenauswahl nicht immer im Fokus stand:

Beispiele:

(1) Der Lärmaktionsplan einer Stadt listete 32 lärm auffällige Straßen auf. Die erneuerte Straße war nicht Teil dieser Auflistung. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit in der Straße betrug 30 km/h. Außerdem wiesen laut dem Lärmaktionsplan 246 Straßen eine höhere Zahl lärm belasteter Anwohner auf als die erneuerte Straße. Die geförderte Maßnahme kam geschätzt vier Lärmbetroffenen zugute.

(2) Eine Kommune sanierte eine bestehende Lärmschutzwand. Der abzuschirmende Lärm resultierte ursprünglich aus dem Verkehrsaufkommen eines Steinkohlebergwerks. Seit 2005 steht das Bergwerk still. Eine Verkehrszunahme aufgrund anderer Umstände hat die Gemeinde nicht vorgetragen. Sie hat nicht geprüft, ob weiterhin Bedarf für die Lärmschutzwand bestand. Im Lärmaktionsplan der Gemeinde war die Maßnahme nicht enthalten.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Darüber hinaus haben wir festgestellt, dass bei 70 % der sanierten Fahrbahnen (41 Maßnahmen) auch die Tragschichten erneuert wurden. Eine Begründung, dass die Erneuerung der

Tragschicht für den Erfolg des Lärmschutzes notwendig war, lag überwiegend nicht vor. Das BMF hat zugesagt, diese Begründung von den Kommunen nachträglich einzuholen.¹⁵

Wir haben zudem untersucht, welche Gründe die Kommunen für die Auswahl der Maßnahmen zur Fahrbahnerneuerung angegeben haben. In 40 Fällen (68 %) lauteten die Gründe z. B. „erforderliche Straßensanierung“ oder „Straßenschäden“. Einen Zusammenhang mit dem Lärmschutz stellten sie dabei nicht her. Zudem war keine dieser Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan enthalten.

Beispiele:

(3) Eine Kommune hat nach eigenem Bekunden nicht vorrangig die am stärksten lärmbelasteten Straßen saniert. Wegen des beschränkten Förderzeitraums habe man vorrangig die Projekte ausgewählt, für die bereits fertige Planungen vorlagen, um z. B. beschädigte Straßen zu sanieren.

(4) Eine Stadt erneuerte in einer Straße die Abwasserleitungen. Ursprünglich hatte sie geplant, danach die Oberfläche der Straße mit Großpflaster wiederherzustellen. Bei den Bauarbeiten sind erhebliche Schäden an Fahrbahnteilen festgestellt worden. Daher hat die Stadt entschieden, die Fahrbahn nunmehr in bituminöser Bauweise zu erneuern. Sie ordnete die Maßnahme dem KInvFG zu und baute den 160 Meter langen Straßenabschnitt einschließlich Tragschicht mit den Bundesmitteln grundhaft aus.

(5) Eine Stadt verfügt über ein Straßennetz von rund 1 800 km. Rund 10 % dieser Straßen benötigen akut eine Grunderneuerung. Bis ins Jahr 2017 setzte die Stadt diese Projekte auf der Grundlage eines entsprechenden Programms um. Seither führt sie die Straßengrunderneuerung über Projekte nach dem KInvFG durch.

Quelle: Bundesrechnungshof.

4 Würdigung und Empfehlung

Der weit gefasste Förderbereich „Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen“ ohne weitere Anforderungen an die zu fördernden Maßnahmen stellt nicht sicher, dass die Fördermittel möglichst effektiv und effizient für Lärmschutz eingesetzt werden. Unsere Erkenntnisse zeigen vielmehr, dass die Mittel häufig nicht für die am besten geeigneten Maßnahmen verwendet wurden.

So spielten Lärmschutzpläne keine große Rolle bei der Maßnahmenauswahl, obwohl diese bereits geeignete und prioritäre Maßnahmen enthalten. Alternativen wurden nur unzureichend untersucht.

¹⁵ Abschließende Mitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 22. Dezember 2020 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/3. APM) und vom 20. Mai 2021 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/4. APM) über Feststellungen zu zweckwidrig verwendeten Bundesmitteln.

Die erreichte Lärmreduzierung war daher oftmals minimal und hätte mit einer zielgerichteteren Maßnahmenauswahl um ein Vielfaches höher sein können: Die Lärmbekämpfung spielte lediglich eine untergeordnete Rolle bzw. diente als Deckmantel, um die Bundesförderung „mitzunehmen“.

Verdeutlicht wird dieser Befund durch die Mehrzahl der geförderten Straßenbaumaßnahmen. Hier wurden zum einen Empfehlungen des Bundes zur Wirksamkeit lärmindernder Straßenbeläge (Umweltbundesamt: Mindestgeschwindigkeit und Fahrbahnlänge) missachtet. Zum anderen förderte das BMF zusätzlich zum Straßenbelag häufig auch den tragenden Unterbau der Straßen. Nähere Begründungen der Kommunen für die Notwendigkeit lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor. So wurde die Ausnahme, dass die Erneuerung der Tragschicht nur unter bestimmten Umständen förderfähig sein kann, zur Regel. Unabhängig davon, ob die Kommunen nachträglich noch die Notwendigkeit der Tragschichterneuerung darlegen können, spricht viel dafür, dass in diesen Fällen die Instandsetzung der Straße das Leitmotiv war: Der Lärmschutz diente als Deckmantel, um die Fördermittel zu erlangen.

Bauunterhalt und Sanierung maroder kommunaler Straßen sind wichtige und legitime Ziele der Kommunen und Länder. Aber: Das sind Ziele und Aufgaben, die die Länder und Kommunen dem Grundgesetz entsprechend mit eigenen Mitteln zu verfolgen und zu erfüllen haben. Ein durch die Gesetzgebungskompetenz manifestiertes Bundesinteresse ist hier nicht gegeben.

Dass die Ziele „Lärmschutz“ und „Sanierung von Straßen“ bei den Förderungen nach § 3 Satz 1 Nummer 1 b) KInvFG so verschwimmen, liegt an der fehlenden einheitlichen Ausgestaltung des Förderbereichs. Insbesondere fehlen konkrete und messbare Ziele, die den Erfolg der Förderung (z. B. eingesetztes Geld im Verhältnis zum Erfolg) überprüfbar machen würden.

Vor diesem Hintergrund sollte der Bund **bei künftigen Finanzhilfen zum Zweck der Lärmbekämpfung** sicherstellen, dass mit Mitteln des Bundes geförderte Maßnahmen einen wirksamen, überprüfbaren und möglichst effizienten Beitrag zur Lärmreduzierung 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.

Hierfür sollte ein ambitionierter, aber realistischer Mindestwert zur Lärmreduzierung festgelegt werden. Ziel sollte sein, aufwendige und kostenintensive Maßnahmen mit nur geringfügiger Wirkung zu vermeiden. Lärmkarten und -aktionspläne sind sachgerechte Grundlagen für die Maßnahmenauswahl. Zudem sollten die für wirksamen Lärmschutz von Bundeseite erarbeiteten Kriterien aus den Handbüchern des Umweltbundesamtes bundeseinheitlich zur Anwendung kommen. Die Bundesförderung würde dann gezielt auf die „lautesten“ und nicht die „kaputttesten“ Straßen abstellen.

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 Lärmbekämpfung. 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. Dem würde beispielsweise nicht Rechnung getragen, wenn Vorgaben dazu führten, dass bei einem intakten längeren Straßenabschnitt ein zusätzlicher Flüsterasphalt aufgetragen würde, während eine kleine, dringend sanierungsbedürftige Straße wegen zusätzlicher Bundesvorgaben nicht saniert würde, obwohl auch hier der Förderzweck der Lärminderung erreicht würde.

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 eine effektive und effiziente Mittelverwendung unzureichend. Die von uns empfohlenen Vorgaben verursachen bei der Umsetzung keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Bund, Länder oder Kommunen. Das für die Kommunen bindende BImSchG enthält hierfür die notwendigen „Leitplanken“. Sofern eine Kommune beispielsweise über einen Lärmaktionsplan verfügt, könnte sie auf darin empfohlene Maßnahmen zurückgreifen. So würden auf gesetzlicher Grundlage priorisierte Maßnahmen unbürokratisch ohne weiteren Aufwand ausgewählt und gefördert. Ähnlich unbürokratisch und wirksam wäre eine Verpflichtung, die beabsichtigte Lärminderung in Verhältnis zu begünstigten Bürgern und Kosten zu setzen. Gerade das vom BMF aufgeführte Beispiel zur sanierungsbedürftigen Straße zeigt, dass der Bund gemäß den Vorgaben des Artikels 104b Grundgesetz darauf achten muss, im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz zu fördern. Beim Lärmschutz hat er von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und mit dem BImSchG sowie den darauf basierenden Verordnungen Regelungen getroffen. An diesen Regelungen sollten sich entsprechende Bundesförderungen orientieren und nicht hinter deren Anforderungen zurückfallen. Mit der (aus kommunaler Sicht durchaus sinnvollen) Sanierung von Straßen werden unter dem Deckmantel des Lärmschutzes Maßnahmen gefördert, für die eine Bundesförderung mangels Gesetzgebungsbezugnis des Bundes nicht gerechtfertigt ist.

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.

Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, bei künftigen Förderprogrammen zur Lärmbekämpfung Kriterien wie z.B. Mindestwerte, den Bezug zu Lärmaktionsplänen und die Hinweise des Umweltbundesamtes zu nutzen, um den Förderbereich zielgenauer und verbindlich auszugestalten.

Dr. Mähring

Inkmann

Landesrechtliche Anforderungen an Maßnahmen zur Lärmbekämpfung

Land	Fundstelle ¹	Maßnahme aus Lärmaktionsplan	Pegelminderung mind. 2 dB(A)	Fahrbahnlänge mind. 500 m	Zulässige Höchstgeschwindigkeit über 30 km/h
Baden-Württemberg	VV	Ja (<i>vorrangig</i>)	Ja	-	-
Bayern ²	-	-	-	-	-
Berlin	Leitfaden Straßenbautechnik	-	-	Ja (<i>längere zusammenhängende Straßenabschnitte</i>)	Ja
Brandenburg	FAQ	-	Ja	Ja (Verweis auf Broschüre des UBA)	Ja (Verweis auf Broschüre des UBA)
Bremen	Lärmaktionsplan	-	Ja	-	-
Hamburg	Lärmaktionsplan	-	-	-	Ja
Hessen	FAQ	-	Ja (mind. 3 dB(A))	-	Ja
Mecklenburg-Vorpommern ²	-	-	-	-	-
Niedersachsen	FAQ	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	FAQ	Ja (<i>sollte angestrebt werden</i>)	Ja	Ja (<i>Verweis auf Empfehlungen Straßenbau NRW</i>)	-
Rheinland-Pfalz	FAQ	-	-	-	-
Saarland	FAQ/Rundschreiben	-	-	-	-
Sachsen	FAQ	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	Richtlinie	Ja	Ja	-	-
Schleswig-Holstein ²	-	-	-	-	-
Thüringen	Verwendungsnachweis	Ja	-	-	-

¹ Abkürzung der Fundstellen: Verwaltungsvorschrift (VV), Erläuterungen & Häufig gestellte Fragen (FAQ).

² Der Förderbereich Lärmbekämpfung ist in diesen Ländern ausgeschlossen.