



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Finanzen

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

Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei Maßnahmen mit Ersatzneubau-
ten im Infrastrukturprogramm

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/PM Ersatzneubauten

Bonn, den 28. Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
2	Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit bei Ersatzneubauten	4
3	Feststellungen	5
4	Würdigung und Empfehlungen	6
5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	7

0 Zusammenfassung

Der Bund unterstützt die Länder mit Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel sind je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Schwerpunktmäßig hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt wurden, wenn zwischen Sanierung und Ersatzneubau zu entscheiden war.

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das Bundesministerium der Finanzen lässt bei energetischen Sanierungen Ersatzneubauten als ausnahmsweise förderfähig zu, wenn nachgewiesen ist, dass diese gegenüber den Altbausanierungen wirtschaftlich sind. (Nummer 2)
- 0.2 Die Kommunen legten bei den Maßnahmen mit Ersatzneubauten in sieben von neun Fällen keine oder keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Diese umfassen Finanzhilfen des Bundes von 5,6 Mio. Euro in sechs der sieben betroffenen Länder. (Nummer 3)
- 0.3 Das Bundesministerium der Finanzen sollte die Länder nochmals auf die Voraussetzung des Nachweises der Wirtschaftlichkeit hinweisen. (Nummer 4)

Das Bundesministerium der Finanzen will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen.

1 Vorbemerkung

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 sind je zur Hälfte für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Infrastrukturprogramm) und für Investitionen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Schulsanierungsprogramm) vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG begleitend. Hierfür erhebt er zu einzelnen Fördermaßnahmen bei den Kommunen. Bei seinen Erhebungen erfragt er u. a., ob den einzelnen Fördermaßnahmen dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde liegen. Er hat festgestellt, dass dies bei 85 % von 257 geprüften Fördermaßnahmen nicht der Fall war. Über seine Erkenntnisse informierte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit dem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur Verankerung der Wirtschaftlichkeit im System der Finanzhilfen nach dem KInvFG vom 28. April 2020.

Mit einer gesonderten Stichprobe betrachtete er, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen, wenn bei geförderten Maßnahmen zwischen Sanierung und Ersatzneubau zu entscheiden war. Die Erhebung erstreckte sich auf Maßnahmen des Infrastrukturprogramms in den Förderbereichen mit dem Schwerpunkt energetische Sanierung (1e, 2b) sowie im Förderbereich Städtebau (1c).

2 Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit bei Ersatzneubauten

Für das Infrastrukturprogramm sieht das KInvFG selbst - anders als für das Schulsanierungsprogramm - keine Regelungen zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen mit Ersatzneubauten vor.¹

Das BMF hat in seinem Leitfaden zur Auslegung des KInvFG², in seinen „FAQ“ zu Anfragen der Länder³ sowie in einem gesonderten Schreiben an alle Länder⁴ darauf hingewiesen, dass auch im Infrastrukturprogramm ein Ersatzneubau ausnahmsweise förderfähig ist. Voraussetzung ist, dass der Ersatzneubau bei

¹ Für das Schulsanierungsprogramm siehe § 12 Absatz 2 KInvFG.

² Leitfaden zur Auslegung und praktischen Umsetzung, Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Kapitel 1, Stand: 22. September 2017.

³ Tabellarische Übersichten mit Fragen und Anmerkungen zu den investiven Förderbereichen nach § 3 KInvFG, zu denen das BMF Stellung genommen hat, Stand: 7. Mai 2019 und 25. September 2019.

⁴ Schreiben des BMF vom 9. Mai 2016, V A 3 – FV 5010/14/10002 :003.

Gesamtbetrachtung nachweislich wirtschaftlicher ist als eine energetische Sanierung. Der entsprechende Nachweis ist durch eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. durch ein entsprechendes Gutachten zu erbringen. Zusätzlich müssen laut BMF weitere Anforderungen erfüllt sein:

- Die energetische Sanierung ist das Ziel der Ersatzmaßnahme.
- Der Ersatzneubau darf die räumliche Kapazität des Bestandsbaus nicht wesentlich übersteigen.
- Förderfähig ist nur das Gebäude; Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände oder technische Geräte sind nicht förderfähig.

3 Feststellungen

Wir haben neun Maßnahmen mit Ersatzneubauten aus sieben Ländern in die Prüfung einbezogen. Schwerpunktmäßig betrachteten wir, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Maßnahmenbeginn erstellt und dokumentiert wurden.

Bei fünf der neun geprüften Maßnahmen mit Finanzhilfen des Bundes von 3,2 Mio. Euro⁵ konnten die Kommunen überhaupt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorweisen. Für zwei Maßnahmen mit Finanzhilfen des Bundes von 2,4 Mio. Euro legten die Kommunen unzureichende, nicht aussagekräftige Untersuchungen vor. Lediglich zwei Maßnahmen waren mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegt.

In der Regel beschränkten sich die als „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ vorgelegten Unterlagen auf allgemeine Angaben.

Beispiel 1:

Eine Gemeinde hat für 1,2 Mio. Euro einen neuen Bauhof gebaut. Als Nachweis der Wirtschaftlichkeit legte sie ein einseitiges Schreiben des Architekten vor, demzufolge eine energetische Sanierung des alten Bauhofes „wirtschaftlich nicht darstellbar“ sei. Das Schreiben enthielt keine Angaben dazu, wie teuer die energetische Sanierung gewesen wäre. „Aufgrund des desolaten Zustandes des Gebäudes und der maroden Bausubstanz“ sowie der Einschätzung des Architekten sei es aus Sicht der Gemeinde offensichtlich gewesen, „dass der Sanierungsaufwand zu groß“ gewesen wäre. Von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe die Gemeinde daher abgesehen. Dem Architekten oblag zugleich die Planung und Ausführung des Ersatzneubaus.

Quelle: Bundesrechnungshof.

⁵ Für detailliertere Informationen siehe Anlage.

Einzelne Kommunen schätzten die Kosten einer Sanierung und eines Ersatzneubaus. Die Kostenschätzungen enthielten pauschale Angaben, schlüsselten zusammengefasste Kosten nicht näher auf und verzichteten auf weitergehende Erläuterungen.

Beispiel 2:

Kostenschätzung für den Ersatzneubau einer Obdachlosenunterkunft:

Leistung	Einzelpreis	Gesamtpreis
Abbruch Altgebäude	10 000 Euro (pauschal)	10 000 Euro
Neubau 1 300 m ³	220 Euro / m ³	286 000 Euro
Gesamt		296 000 Euro

Quelle: Bundesrechnungshof.

Teils war die Kostendifferenz zwischen den in Betracht zu ziehenden Alternativen gering. Bei einer Maßnahme betrug der Kostenunterschied weniger als 4 000 Euro.

In einigen Fällen wurde die Wirtschaftlichkeit des Ersatzneubaus damit begründet, dass das alte Gebäude nicht mehr den heutigen Standards entsprach oder zusätzlicher Flächenbedarf erforderlich war.

Beispiel 3:

Eine Gemeinde hat für 1,6 Mio. Euro ein neues Feuerwehrhaus gebaut. Das alte Feuerwehrhaus habe „energetisch und feuerwehrtechnisch in keiner Weise den Gesetzesvorgaben“ entsprochen. So seien z. B. die Schulungs- und Sanitarräume nicht mehr ausreichend gewesen. Die Gemeinde schätzte die Kosten einer energetischen Sanierung auf 141 000 Euro. Sie begründete die Wirtschaftlichkeit des Neubaus mit dem Hinweis, dass die „etwas größere Gebäudeausführung“ den heutigen gesetzlichen Grundlagen entspreche. Die Investition in ein nicht erweiterbares Altgebäude sei ohnehin unwirtschaftlich gewesen.

Quelle: Bundesrechnungshof.

4 Würdigung und Empfehlungen

Die Hinweise des BMF zu Ersatzneubauten, insbesondere zur nachzuweisenden Wirtschaftlichkeit, bleiben von den Kommunen zumeist unbeachtet.

Sieben der neun geprüften Maßnahmen erfüllen nicht die vom BMF geforderte Fördervoraussetzung des Nachweises der Wirtschaftlichkeit. Pauschale Verweise auf Alter und Zustand der jeweiligen Objekte ersetzen diesen Nachweis nicht. Soweit Kostenschätzungen vorlagen, enthielten diese meist nur allgemeine Angaben, ohne die einzelnen Kostenpositionen konkret aufzuschlüsseln. Zudem reichen Kostenschätzungen für Sanierung und Ersatzneubau allein

nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit eines Ersatzneubaus nachzuweisen. Vielmehr sind frühzeitig aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen.

Das BMF hat zu Recht darauf hingewiesen, dass mit Ersatzneubauten das Ziel der energetischen Sanierung (wirtschaftlich) zu verfolgen ist. Mit Ersatzneubauten verfolgen Kommunen – unabhängig von dem Förderziel des Bundes – regelmäßig eigene Ziele (z. B. erweiterte Schulungs- und Sanitärräume in einem Feuerwehrhaus oder Aktivieren einer brachliegenden Fläche durch den Neubau). Ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bleibt jedoch offen, inwieweit das Förderziel des Bundes, für das er verfassungsgemäß Fördermittel gewähren darf, mit dem Ersatzneubau erreicht wird (z. B. reduzierter Energieverbrauch und Schadstoffausstoß). Die aus kommunaler Sicht im Vordergrund stehenden Ziele unterliegen zumeist nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Solche Ziele stehen in der Finanzierungskompetenz der Länder bzw. Kommunen selbst.

Mit Blick auf noch anstehende Maßnahmen mit Ersatzneubauten, insbesondere im Schulsanierungsprogramm, empfehlen wir dem BMF, die Länder schnellstmöglich über die Feststellungen zu informieren. Dabei sollte das BMF (nochmals) darauf hinweisen, dass

- vor Entscheidungen über Ersatzneubauten aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen sind,
- der Förderzweck des Bundes prägend ist und
- die Landesbehörden dafür verantwortlich sind, dass die Kommunen die obigen Vorgaben einhalten.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Mit Stellungnahme vom 6. Juli 2020 schließt sich das BMF unserer Rechtsauffassung an und will unseren Empfehlungen folgen. Damit ist diese Prüfung abgeschlossen.

Dr. Mähring

Krull

(m. d. W. b.)

Übersicht über die geprüften Maßnahmen mit Ersatzneubauten

Land	Erhebungsstelle	Maßnahmenbeschreibung	Investitions- volumen	Förderfähige Kosten	Bundes- mittel	Wirtschaftlich- keitsuntersuchung
A	Gemeinde AA	Neubau des Gemeindebauhofs mit dem Ziel der energetischen Sanierung	1 207 149	1 147 359	435 072	Nein
B	Gemeinde BA	Neubau Feuerwehrhaus	1 552 887	1 362 271	137 485 ⁶	Nein
B	Gemeinde BB	Ersatzneubau einer Obdachlosenunterkunft	396 420	396 420	161 034	Nein
C	Stadt CA	Ersatzneubau der Straßenbeleuchtung durch Umstellung auf LED	13 918	13 918	9 731	Nein
D	Landkreis DA	Ersatzneubau eines Hort-/Speiseraumbäudes	942 470	942 470	764 687	Unzureichend
E	Stadt EA	Neubau Schul- und Hortgebäude	2 699 203	2 699 203	2 429 283	Nein
F	Landkreis FA	Neubau Kreisleitstelle	1 856 170	1 856 170	1 670 553	Unzureichend
G	Stadt GA	Ersatzneubau Turnhalle A	2 505 000	2 505 000	2 040 000	Ja
G	Stadt GA	Ersatzneubau Turnhalle B	2 875 000	2 875 000	2 254 500	Ja
Gesamt⁷			14 048 217	13 797 811	9 902 345	

⁶ Der Gemeinde BA standen nach landeseigenem Verteilschlüssel insgesamt nur 137 485 Euro Bundesmittel nach dem KInvFG zur Verfügung.

⁷ Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.