



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
(Schwerpunkte energetische Sanierung, Lärmbekämpfung,
Luftreinhaltung)

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 / 4. APM

Bonn, den 20. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 0 | Zusammenfassung | 4 |
| 1 | Vorbemerkung | 6 |
| 2 | Lärmbekämpfung (§ 3 Nummer 1b KInvFG) | 6 |
| 2.1 | Maßstab | 6 |
| 2.2 | Einbau von Schallschutzfenstern bei Wohngebäuden | 7 |
| 2.2.1 | Sachverhalt und Würdigung | 7 |
| 2.2.2 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung | 8 |
| 2.3 | Einbau von geräuschkindernden Fahrbahnbelägen | 9 |
| 2.3.1 | Sachverhalt und Würdigung | 9 |
| 2.3.2 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung | 11 |
| 3 | Energetische Sanierung (§ 3 Nummern 1e und 2b KInvFG) | 12 |
| 3.1 | Maßstab | 12 |
| 3.2 | Erneuerung von Straßenbeleuchtungen – Gemeinde B (§ 3 Satz 1 Nummer 1e KInvFG) | 12 |
| 3.3 | Dämmungsarbeiten an einer Schule – Gemeinde C (§ 3 Nummer 2b KInvFG) | 13 |
| 3.4 | Energetische Sanierung eines Rathauses – Gemeinde C (§ 3 Nummer 1e KInvFG) | 13 |
| 3.5 | Erneuerung einer Freitreppenanlage – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG) | 14 |
| 3.6 | Einbau von Garagen-/Rolltoren – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG) | 14 |
| 3.7 | Einbau von Keramik-Ausgussbecken – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG) | 15 |
| 3.8 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung | 15 |
| 4 | Doppelförderung von Mini-KWK-Anlagen | 16 |

| | | |
|-----|---|----|
| 4.1 | Maßstab | 16 |
| 4.2 | Sanierung einer Grundschule – Stadt E (§ 3 Nummer 1c KInvFG) | 17 |
| 4.3 | Sanierung einer Kindertagesstätte – Stadt E (§ 3 Nummer 1c KInvFG) | 17 |
| 4.4 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen | 18 |
| 5 | Fehlende Fördervoraussetzungen beim Anschluss an ein Nahwärmenetz | 18 |
| 5.1 | Anschluss einer Kindertagesstätte an ein Nahwärmenetz – Stadt F (§ 3 Nummer 2a KInvFG) | 18 |
| 5.2 | Anschluss der Sporthalle einer Grundschule an ein Nahwärmenetz – Stadt F (§ 3 Nummer 2b KInvFG) | 19 |
| 5.3 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen | 19 |
| 6 | Vor Beginn des Förderzeitraums erbrachte Leistungen (§ 5 Absatz 1 KInvFG) | 20 |
| 6.1 | Maßstab | 20 |
| 6.2 | Sanierung einer Kunst- und Musikschule – Stadt G (§ 3 Nummer 1e KInvFG) | 20 |
| 6.3 | Fassadensanierung an einer Schule – Stadt H | 20 |
| 6.4 | Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung | 21 |
| 7 | Abschluss der Teilprüfung | 22 |

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat zwischen November 2019 und März 2020 bei 29 Kommunen zu 134 Fördermaßnahmen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) erhoben. Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Förderfähig sind grundsätzlich nur Investitionen der Kommunen in staatliche Infrastruktur. Investitionen in private Infrastruktur sind ausnahmsweise förderfähig, wenn die Privaten mithilfe dieser Infrastruktur kommunale Aufgaben wahrnehmen. Private werden jedoch entgegen der Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen nicht zum Träger kommunaler Aufgaben im Sinne des KInvFG, indem sie ihre Häuser mit Schallschutzfenstern ausstatten. (Nummer 2.2)
- 0.2 Förderfähig sind Arbeiten oder Gewerke dann, wenn sie kausal notwendig für das Erreichen des Förderzwecks (hier: Lärmschutz) sind. Bei drei Maßnahmen wurden Arbeiten durchgeführt und abgerechnet, für die diese Kausalität nicht nachgewiesen wurde.

Das Bundesministerium der Finanzen will sich von den Kommunen die Kausalität darlegen lassen. (Nummer 2.3)
- 0.3 Im Bereich der energetischen Sanierung haben wir elf Maßnahmen identifiziert, bei denen Arbeiten durchgeführt und geltend gemacht wurden, deren Kausalität für die Zweckerreichung nicht ersichtlich war.

Das Bundesministerium der Finanzen teilte mit, dass es in sechs Fällen die Förderfähigkeit überprüfen werde. Bei den anderen fünf Maßnahmen sah es keinen Bedarf für eine Überprüfung, da die Maßnahmen dem Förderbereich Städtebau zugeordnet werden könnten. (Nummer 3.8)
- 0.4 In zwei Fällen wurde eine Maßnahme sowohl mit Finanzhilfen nach dem KInvFG als auch durch ein anderes Bundesprogramm gefördert. Dies widerspricht dem Verbot der Doppelförderung.

Das Bundesministerium der Finanzen hat zugesagt, die beiden Fälle zu überprüfen. (Nummer 4)

- 0.5 Die Kosten für den Anschluss eines Gebäudes an ein Nahwärmenetz sind unter bestimmten Voraussetzungen förderfähig. In zwei Fällen lagen diese Voraussetzungen nicht vor.

Das Bundesministerium der Finanzen hat zugesagt, die beiden Fälle zu überprüfen. (Nummer 5)

- 0.6 Leistungen dürfen nur gefördert und abgerechnet werden, wenn sie im Förderzeitraum erbracht wurden. In zwei Fällen wurden Leistungen berücksichtigt, die vor diesem Zeitraum erbracht wurden. In einem der beiden Fälle handelte es sich um Planungsleistungen.

Das Bundesministerium der Finanzen sagte für einen Fall zu, die Maßnahme hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit zu überprüfen. Die Planungsleistungen vor dem Förderzeitraum seien jedoch förderfähig, da die Umsetzung der eigentlichen Maßnahme nach Beginn des Förderzeitraums erfolgte.

Da das KInvFG für alle Leistungen einen einheitlichen Förderzeitraum definiert, erachten wir diese Interpretation als unzutreffend. (Nummer 6.4)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüft über den Förderzeitraum begleitend die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. 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 vierten Flächenerhebung haben wir zwischen November 2019 und März 2020 bei 29 Kommunen zu 134 Fördermaßnahmen erhoben. Der Schwerpunkt lag auf Maßnahmen zur energetischen Sanierung, Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung (§ 3 Nummern 1e, 2a, 2b KInvFG, § 3 Nummer 1b KInvFG und § 3 Nummer 1f KInvFG). Wir haben viele Maßnahmen gefunden, bei denen zweifelhaft ist, ob mit ihnen die Zwecke des Bundesgesetzgebers verfolgt und erfüllt werden.

Mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung unterrichten wir Sie über 18 Maßnahmen, bei denen offensichtlich ist, dass Bundesmittel nicht den Vorschriften des KInvFG entsprechend verwendet wurden. Drei Maßnahmen teilen wir Ihnen nachrichtlich mit: Die festgestellten Sachverhalte weisen auf zweckwidrige, jedoch aus Ihrer Sicht nicht rückforderungsfähige Verwendungen hin. Die zugrundeliegenden Sachverhalte haben wir nach den örtlichen Erhebungen mit den Kommunen abgestimmt.

2 Lärmbekämpfung (§ 3 Nummer 1b KInvFG)

2.1 Maßstab

Förderfähig gemäß § 3 Nummer 1b KInvFG sind Lärmschutzmaßnahmen, insbesondere an Straßen. Dies können sowohl aktive als auch passive Lärmschutzmaßnahmen – ggf. auch in Kombination – an bestehenden Straßen in der Baulast der Gemeinden oder Gemeindeverbände sein.

Die Maßnahmen müssen zu einer Verbesserung des Lärmschutzes führen. Arbeiten, die der Maßnahme zugrunde liegen oder mit der Maßnahme ausgeführte Gewerke sind förderfähig, wenn sie kausal für den Förderzweck erforderlich sind.

Nach dem KInvFG werden grundsätzlich nur Investitionen in die staatliche Infrastruktur gefördert. Investitionen in nicht kommunale Infrastruktur sind nur ausnahmsweise förderfähig,

- wenn die betreffende Infrastruktur der Erfüllung einer kommunalen Aufgabe dient (Trägerneutralität gemäß § 3 KInvFG), oder
- bei Projekten in öffentlich-privater-Partnerschaft (§ 5 Absatz 2 KInvFG).

Investitionen in private Infrastruktur außerhalb dieser beiden Ausnahmen sieht das KInvFG nicht vor. Wir sind jedoch der Auffassung, dass es ausnahmsweise möglich sein kann, auch in private Infrastruktur zu investieren, wenn dies die einzig mögliche Option oder die wirtschaftliche Variante gegenüber einer Investition in staatliche Infrastruktur wäre.

2.2 Einbau von Schallschutzfenstern bei Wohngebäuden

2.2.1 Sachverhalt und Würdigung

(1) Die Stadt A legte ein Programm zur Förderung von passiven Lärmschutzmaßnahmen auf. Förderfähig waren bauliche passive Schallschutzmaßnahmen (Schallschutzfenster- und Fenstertüren sowie Dämmung von Rollladenkästen) in Wohnräumen und der Einbau von schallgedämmten Lüftungseinrichtungen in Schlaf- und Kinderzimmern. Voraussetzung für die Förderung war die Beeinträchtigung des Gebäudes durch Lärm, der von Straßen in kommunaler Baulast ausging. Die Förderfähigkeit des Programms nach dem KInvFG erörterte die Stadt vorab mit der zuständigen Bezirksregierung. Diese verwies u. a. auf die FAQ des Landes zur Umsetzung des KInvFG. Demnach sei der Einbau von Schallschutzfenstern auch bei Privateigentümern grundsätzlich förderfähig.

Das Fördervolumen des städtischen Programms betrug 1 Mio. Euro. Die Stadt erhielt hierfür 900 000 Euro Bundesmittel aus dem KInvFG und beteiligte sich selbst mit 100 000 Euro. Darüber hinaus hatten die Antragsteller (Gebäude- oder Wohnungseigentümer) bei jeder einzelnen Fördermaßnahme 25 % Eigenmittel einzubringen.

(2) Die durch die Stadt A geförderten Schallschutzmaßnahmen an privaten Wohnungen und Häusern betreffen keine staatliche Infrastruktur. Die privaten Wohnungs-/Hauseigentümer nehmen keine kommunalen Aufgaben wahr. Die Stadt hat nicht dargelegt, dass Investitionen in eigene Infrastruktur nicht

möglich oder unwirtschaftlich gewesen wären. Eine Förderung der Investitionen in privates Eigentum nach dem KInvFG war daher nicht zulässig.

2.2.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

(1) Sie führen aus, dass sich der unter Nummer 2.1 angelegte Maßstab weder aus dem KInvFG noch aus der Verwaltungsvereinbarung ergebe. Maßgeblich sei, dass mit der Investition eine kommunale Aufgabe erfüllt werde. Diese sei hier der Lärmschutz.

Weiter führen Sie aus, dass eine Investition in private Infrastruktur nicht die einzig mögliche oder wirtschaftlich sinnvolle Maßnahme zur Zielerreichung sein müsse. Dies sei eine Frage der Wirtschaftlichkeit und damit keine Voraussetzung für die Förderfähigkeit. Die Vornahme der gegebenenfalls nicht wirtschaftlichsten Variante sei im Rahmen des KInvFG – mit Ausnahme beim Ersatzneubau im Rahmen einer energetischen Sanierung und dem Schulerersatzneubau nach KInvFG – Kapitel 2 – für die Feststellung der zweckgerechten Verwendung nicht entscheidungserheblich und stelle daher keinen Rückforderungstatbestand dar.

Gleichwohl wollen Sie diese Frage mit dem Land erörtern.

(2) Ihre Argumentation geht an unserer Kritik vorbei: Es ist unstrittig, dass die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen keine Tatbestandsvoraussetzung und ihr Fehlen damit kein Rückforderungsgrund ist. Wir haben lediglich Investitionen in private Infrastruktur außerhalb der zwei gesetzlich normierten Möglichkeiten (siehe oben 2.1 – ÖPP und private Träger) als möglicher Weise zulässig erachtet. Dies wäre nach unserer Auffassung dann denkbar, wenn diese Investition die wirtschaftliche oder einzig mögliche zur Erreichung des angestrebten Zwecks wäre. Das ist vorliegend nicht gegeben.

Anders als Sie sehen wir vorliegend die Privaten nicht als Träger zur Erfüllung von kommunalen Aufgaben an. Aus den Gründen:

1. Würde Ihre weite Auslegung des Trägerbegriffs und der Erfüllung kommunaler Aufgaben vom KInvFG intendiert sein, wäre die ausdrückliche Erlaubnis von Investitionen, die in öffentlich-privater Partnerschaft ausgeführt werden, überflüssig: Der private Partner würde auch in diesen Fällen nach Ihrer Auslegung immer kommunale Aufgaben wahrnehmen. Ihrer

Interpretation folgend, könnten Kommunen beliebig private Eigentümer subventionieren, solange einer der Förderzwecke nominell erfüllt wäre (z. B. Einbau einer neuen Heizung unter Luftreinhaltungsgesichtspunkten in Privathäusern).

2. Der Begriff „Träger“ verdeutlicht, dass damit im KInvFG die auf Dauer angelegte Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben für die Gemeinschaft gemeint ist.
3. Artikel 104b Grundgesetz gestattet Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Kommunen, nicht für kommunale Förderprogramme für Investitionen Privater.

Insgesamt bleiben wir daher bei unserer (schon weit auslegenden) Auffassung, dass in diesem Fall eine Unterstützung der Privaten nur als einzige bzw. wirtschaftliche Möglichkeit zulässig sein könnte.

Wir bitten Sie, uns das Ergebnis Ihrer Erörterungen mit dem Land anschließend mitzuteilen.

2.3 Einbau von geräuschkindernden Fahrbahnbelägen

2.3.1 Sachverhalt und Würdigung

(1) Bei Maßnahmen zum Einbau von geräuschkindernden Fahrbahnbelägen ist grundsätzlich die Fahrbahndecke (Deck- und Binderschicht) förderfähig.¹ Wird auch die Tragschicht oder gar der Unterbau erneuert, ist diese im Ausnahmefall förderfähig.

Mit Abschließender Prüfungsmitteilung vom 12. Juni 2020² haben wir Ihnen unsere Auffassung zur Förderfähigkeit von Tragschichten dargelegt. Nach unserer Auffassung muss

1. die Erneuerung der Tragschicht kausal notwendig sein, damit die neue Asphaltdecke nachhaltig aufgebracht werden kann und
2. es sich um eine Verbesserung des ursprünglichen Zustands handeln.

¹ Vgl. hierzu Interner Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) VA 3 zur Auslegung und praktischen Umsetzung des KInvFG Kapitel 1, S. 10 und FAQ Nordrhein-Westfalen, S. 34 (Stand: Dezember 2018).

² Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 12. Juni 2020, Gz.: I 4 - 2017 - 1258/Sondermitteilung D.

Letzteres wäre zu bejahen, wenn die alte Tragschicht konstruktionsbedingt (z. B. Stärke der Tragschicht) nicht in der Lage gewesen wäre, den neuen Fahrbahnbelag nachhaltig zu tragen. Reiner Bauunterhalt (Erneuerung wegen Verschleißes) ist nach unserer Auffassung grundsätzlich nicht förderfähig. Ausnahme: Wenn dieser Bauunterhalt notwendiger Teil der Maßnahme ist, um das Ziel der Verbesserung wirtschaftlich und nachhaltig zu erreichen.³ Dies wäre entsprechend nachzuweisen.

(2) Die Stadt A hat bei drei Maßnahmen Straßen saniert und einen geräuschkindernden Fahrbahnbelag aufgebracht (Lärmbekämpfung, § 3 Nummer 1b KInvFG).

Die Stadt erneuerte in allen Fällen neben der Deck- und Binderschicht auch die Asphalttragschicht auf den gesamten Straßenabschnitten oder Teilen davon. Bei der Straße B fielen zudem Kosten für die teilweise Erneuerung der Frostschutz- und Schottertragschicht an. Bei der Abrechnung der angefallenen Kosten für die Straßensanierungen unterschied die Stadt nicht zwischen den Kosten für die einzelnen Fahrbahnschichten. Sie begründete die Erneuerung der unteren Schichten mit fehlender Asphaltstärke und bei der Straße B zusätzlich mit einer maroden Tragschicht.

Die Stadt gab an, dass wegen nicht ausreichend dimensionierten oder maroden Tragschichten eine Sanierung nur der Deck- und Binderschicht nicht nachhaltig gewesen wäre. Allerdings hat sie dies nicht weiter substantiiert bzw. nicht durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegt.

Insgesamt rechnete die Stadt rund 106 000 Euro nicht förderfähige Kosten über das KInvFG ab.

(3) Die Auflistung der nach unserer Auffassung ohne weitere Begründung nicht förderfähigen Kosten für die Erneuerung von Trag-, Schotter- und Frostschutzschichten übermitteln wir Ihnen informationshalber.

Wir behalten uns vor, diese Maßnahmen in einem gesonderten Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Themenschwerpunkt „Lärmbekämpfung“ aufzugreifen.

³ Vgl. hierzu Abschließende Prüfungsmittelteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 22. Dezember 2020; Gz.: I 4 - 2017 - 1258/3. APM.

2.3.2 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

(1) Unter Bezugnahme auf Ihre Stellungnahme vom 30. April 2020 teilen Sie mit, dass aus Ihrer Sicht die Erneuerung einer Tragschicht förderfähig sei, sofern diese Maßnahme zur Durchführung der lärmindernden Investitionsmaßnahme erforderlich ist. Gleiches gelte für die Frostschutz- und Schottertragschicht. Die Stadt habe uns die Notwendigkeit der Durchführung der Arbeiten bereits erläutert und konnte sie uns lediglich nicht belegen. Sie werden entsprechend unserer Empfehlung beim Land nachfragen, inwiefern die Erneuerung der Trag-, Frostschutz- und Schotterebenen für die Durchführung der lärmindernden Investitionsmaßnahme erforderlich war.

(2) Die Förderfähigkeit von Tragschichten war Gegenstand mehrerer Teilprüfungen. Hierbei haben sich hinsichtlich des Investitionsbegriffs unterschiedliche Auslegungen herausgestellt, die wir hier abschließend zusammenfassen. Ihrer Ansicht nach ist vor dem Hintergrund des Zwecks des KInvFG (Angleichung finanzschwacher Kommunen an finanzstarke) der Investitionsbegriff weit auszulegen. Daher sei bei Investitionen in eine schadhafte Infrastruktur eine Substanzverbesserung gegenüber dem ursprünglichen intakten Zustand nicht immer notwendig. Wir sehen bei Ihrem substanzerhaltenden Investitionsbegriff das Risiko, dass der Unterschied zu – auch Ihrer Ansicht nach – nicht förderfähigen (bau-)unterhaltenden Maßnahmen verschimmt. Solche Abgrenzungsschwierigkeiten führen unserer Auffassung nach auf allen föderalen Ebenen zu Unsicherheiten hinsichtlich der Förderfähigkeit. Demgegenüber halten wir daran fest, dass bei der Förderung (auch bei künftigen Finanzhilfen) auf einen substanzverbessernden Investitionsbegriff abgestellt werden sollte. Dadurch ließen sich nicht nur Abgrenzungsschwierigkeiten und damit Investitionshemmnisse reduzieren. Insbesondere strukturelle Defizite, die Ausgangspunkt und Legitimationsgrundlage der Finanzhilfe des Bundes sind, ließen sich so stärker abbauen. Dies schließt nicht aus, dass auch bauunterhaltende Teilmaßnahmen förderfähig sein können, wenn sie in einem kausalen Zusammenhang mit der (wirtschaftlichen) Erreichung des Förderzwecks (hier „Lärmbekämpfung“) stehen. Für eine ausführliche Darstellung unserer voneinander

abweichenden Standpunkte verweisen wir auf unsere Mitteilung vom 22. Dezember 2020.⁴

3 Energetische Sanierung (§ 3 Nummern 1e und 2b KInvFG)

3.1 Maßstab

Förderfähig nach dem KInvFG sind Maßnahmen die der energetischen Sanierung von

- Einrichtungen der Schulinfrastruktur (§ 3 Nummer 2b KInvFG) oder
- sonstiger Infrastruktur (§ 3 Nummer 1e KInvFG)

dienen. Sie müssen die Energiebilanz verbessern.⁵

Arbeiten, die der Maßnahme zugrunde liegen oder mit der Maßnahme ausgeführte Gewerke sind förderfähig, wenn sie kausal für den Erfolg der energetischen Sanierung notwendig sind. Das bedeutet, sie müssen zwingend für den Förderzweck erforderlich sein, also nicht hinweggedacht werden können, ohne dass der Förderzweck entfiele.

Nach dem KInvFG werden in der Regel nur Investitionen in die staatliche Infrastruktur gefördert. Investitionen, die außerhalb der staatlichen Infrastruktur erfolgen, sind dann förderfähig, wenn freie Träger oder Dritte hiermit die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe übernehmen.

3.2 Erneuerung von Straßenbeleuchtungen – Gemeinde B (§ 3 Satz 1 Nummer 1e KInvFG)

(1) Die Gemeinde B sanierte mit sechs einzelnen Maßnahmen Straßenbeleuchtungsanlagen. Das Investitionsvolumen betrug 85 558 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 77 002 Euro).

Vor den einzelnen Maßnahmen hatte die Gemeinde die Leuchten an den Masten des örtlichen Netzbetreibers befestigt. Nachdem der Netzbetreiber seine Stromkabel unterirdisch verlegt hatte, baute er die nicht mehr benötigten Masten ab. Die Gemeinde errichtete neue Masten für die Straßenbeleuchtung und ersetzte die alten Leuchtmittel durch energieeffizientere LED-Leuchten.

⁴ Abschließende Prüfungsmittteilung des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium der Finanzen vom 22. Dezember 2020; Gz.: I 4 - 2017 - 1258/3. APM.

⁵ Siehe Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung des KInvFG (Stand: 22. September 2017), S. 16 und 21.

Sowohl den Ersatz der Leuchten als auch den Bau der neuen Masten rechnete die Gemeinde über das KInvFG ab. Die Höhe der nur für den Neubau der Masten angefallenen Kosten ließ sich den eingesehenen Unterlagen nicht entnehmen.

(2) Der Neubau der Lampenmasten erfolgte nicht zur energetischen Sanierung, sondern, um die vom Netzbetreiber abgebauten Masten zu ersetzen. Die dafür angefallenen Kosten waren daher nicht als investive Begleit- und Folgemaßnahme förderfähig.

3.3 Dämmungsarbeiten an einer Schule – Gemeinde C (§ 3 Nummer 2b KInvFG)

(1) Die Gemeinde C sanierte mit Fördermitteln des KInvFG die oberste Geschossdecke des Haupt- und Nebengebäudes einer Grundschule. Dabei erneuerte sie auch die Dächer beider Gebäude. Beim Nebengebäude war dieser Aufwand notwendig, da die Geschossdecke nur gedämmt werden konnte, wenn zuvor das Dach zurück gebaut und anschließend neu aufgebaut sowie eingedeckt wurde.

Beim Hauptgebäude war dies nicht notwendig. Dort konnte die Geschossdecke ohne Rückbau des Daches gedämmt werden. Gleichwohl erneuerte die Gemeinde auch hier das Dach. Hierfür entstanden Kosten von rund 4 700 Euro. Die Gemeinde rechnete diese über das KInvFG ab. Nach den örtlichen Erhebungen sagte sie zu, den Verwendungsnachweis noch entsprechend zu korrigieren.

Im Zuge der nicht förderfähigen Dacherneuerung des Hauptgebäudes baute die Gemeinde weiterhin neue Dachrinnen und Regelfallrohre ein (2 796 Euro) und erhielt hierfür Bundesmittel von 2 460 Euro.

(2) Die Arbeiten und Kosten für die Dachrinnen und Fallrohre beruhen auf der nicht förderfähigen Sanierung des Dachs des Hauptgebäudes und sind deshalb ebenfalls nicht förderfähig.

3.4 Energetische Sanierung eines Rathauses – Gemeinde C (§ 3 Nummer 1e KInvFG)

(1) Die Gemeinde C sanierte ein Verwaltungsgebäude.

Die energetische Sanierung umfasste die Fassade und das Dach sowie den Heizungs- und Sanitärbereich. U. a. ließ die Gemeinde für 6 841 Euro

wassersparende Armaturen und Spülkästen in den ausschließlich mit kaltem Wasser versorgten Toilettenanlagen einbauen (darauf entfallen Bundesmittel von 5 062 Euro). Die Gemeinde rechnete die Kosten als förderfähige investive Begleit- und Folgemaßnahme über das KInvFG ab.

(2) Die Einbauten im Kaltwasserbereich verbessern nicht die Energiebilanz. Es handelte sich auch nicht um eine investive Begleit- und Folgemaßnahme, da die Einbauten für die Durchführung der energetischen Sanierung des Rathauses nicht erforderlich waren oder sie unterstützten. Sie sind daher nicht förderfähig.

3.5 Erneuerung einer Freitreppenanlage – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG)

(1) Der Kreis D errichtete an dem Gebäude einer Grundschule ein Wärmedämmverbundsystem. Er erneuerte bei der Maßnahme auch die Freitreppenanlage am Eingang Südseite der Schule für 11 151 Euro. Hierfür erhielt der Kreis 10 035 Euro Bundesmittel.

(2) Die Erneuerung der Freitreppenanlage hatte keinen energetischen Effekt und war für den Förderzweck der energetischen Sanierung nicht kausal notwendig. Die hierfür angefallenen Kosten waren nicht förderfähig.

3.6 Einbau von Garagen-/Rolltoren – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG)

(1) Der Kreis D errichtete am Gebäude einer Schule ein Wärmedämmverbundsystem.

Er gab u. a. 3 070 Euro für den Einbau von zwei Garagen-/Rolltoren in einem nicht beheizten Nebengebäude der Schule aus (darauf entfallen Bundesmittel von 2 763 Euro).

(2) Der Einbau der Garagen-/Rolltore in dem nicht beheizten Nebengebäude hatte keinen energetischen Effekt und war auch für den Förderzweck der energetischen Sanierung nicht notwendig. Die hierfür angefallenen Kosten waren nicht förderfähig.

3.7 Einbau von Keramik-Ausgussbecken – Kreis D (§ 3 Nummer 2b KInvFG)

(1) Der Kreis D führte eine energetische Sanierung der Heizungszentrale einer Schule durch.

U. a. baute der Kreis für 1 135 Euro drei Keramik-Ausgussbecken ein (darauf entfallen Bundesmittel von 1 021 Euro).

(2) Der Einbau der Keramik-Ausgussbecken hatte keinen energetischen Effekt und war auch für die energetische Sanierung der Heizungszentrale nicht notwendig. Die hierfür angefallenen Kosten waren nicht förderfähig.

3.8 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

(1) Zu Nummer 3.2 geben Sie an, dass der Austausch von energetischen Leuchtmitteln nach dem KInvFG förderfähig sei, sofern damit ein energetischer Mehrwert einhergeht. Teilweise könne dies auch den Austausch von Masten erfordern, der, sofern dieser notwendig ist, ebenfalls nach dem KInvFG förderfähig sei.

Sie sagten zu, sich beim Land zu erkundigen, ob der Neubau der Masten als erforderliche Begleitmaßnahme der energetischen Sanierung diene oder ob es sich um einen zusätzlichen Neubau von Masten gehandelt hat.

Hinsichtlich der unter den Nummern 3.3 bis 3.7 beanstandeten Maßnahmen führen Sie aus, dass es dahinstehen könne, ob die monierten Bestandteile der Maßnahmen zur energetischen Sanierung letztlich tatsächlich energetische Sanierungsmaßnahmen darstellen bzw. notwendige Begleit- und Folgemaßnahmen seien, da sie jedenfalls nach dem Förderbereich 1c (Städtebau) förderfähig seien. Dieser sei bei Maßnahmen an einem Rathaus und einer Schule stets einschlägig. Insofern seien Nachfragen hierzu bei den Ländern nicht erforderlich.

(2) Hinsichtlich Nummer 3.2 bitten wir Sie, uns das Ergebnis Ihrer Erörterungen mit dem Land anschließend mitzuteilen.

Zu den Nummern 3.3 bis 3.7 verweisen wir auf Ihre Regelungen zum Förderbereich Städtebau. Demnach sollen zum Beispiel darunterfallende Maßnahmen grundsätzlich in einem Städtebaufördergebiet liegen oder zumindest Bestandteil einer integrierten Fach- und Rahmenplanung sein. Ist beides nicht der Fall

kann als nachrangige letzte Möglichkeit eine Einzelfallbegründung abgegeben werden, in der der städtebauliche Bezug nachvollziehbar begründet werden muss (insbesondere durch eine genauere Beschreibung des Gebietes und die Darlegung der städtebaulichen Bedeutung).⁶ Dass es für eine Zuweisung zu diesem Förderbereich bereits ausreichend ist, dass die Maßnahme eine Schule oder ein Verwaltungsgebäude betrifft, geht aus Ihren Regelungen nicht hervor. Die Maßnahmenbeschreibungen sind unserer Ansicht nach nicht aussagekräftig genug, um eine Zuweisung zum Förderbereich Städtebau ausreichend zu begründen. Wir gehen davon aus, dass Sie bei den beanstandeten Maßnahmen überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Förderbereich Städtebau vorgelegen haben.

4 Doppelförderung von Mini-KWK-Anlagen

4.1 Maßstab

Nach § 4 Absatz 1 KInvFG können Investitionen, die nach anderen Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung nach Artikel 104b des Grundgesetzes oder nach Artikel 91a des Grundgesetzes oder durch andere Förderprogramme des Bundes gefördert werden, nicht gleichzeitig nach dem KInvFG gefördert werden (Verbot der Doppelförderung).

Der Bund fördert die Energiegewinnung durch Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Für kleinere Anlagen mit einer elektrischen Leistung von weniger als 20 Kilowatt elektrisch (kW_{el}), sogenannte Mini-KWK-Anlagen, gewährt er einen Investitionszuschuss nach der Mini-KWK-Richtlinie⁷. Förderungen nach der Mini-KWK-Richtlinie sind mit anderen Förderungen kumulierbar, soweit das Zweifache der Förderung aus der Mini-KWK-Richtlinie nicht überschritten wird⁸.

⁶ E-Mail des Bundesministeriums der Finanzen an die Länder vom 9. Januar 2017 (s. a. Interne tabellarische Übersicht des BMF zu Fragen und Anmerkungen zu den investiven Förderbereichen nach § 3 KInvFG, Stand 7. Mai 2019, Nummer 1c/20).

⁷ Richtlinie zur Förderung von KWK-Anlagen bis 20 kW_{el} vom 15. Dezember 2014.

⁸ Nummer 4 Absatz 6 Satz 1 a) Mini-KWK-Richtlinie.

4.2 Sanierung einer Grundschule – Stadt E (§ 3 Nummer 1c KInvFG)

(1) Die Stadt E sanierte im Jahr 2018 eine Grundschule.

Die Sanierung umfasste auch den Einbau einer Mini-KWK-Anlage mit einer elektrischen Leistung von 6 kWel. Die Investitionskosten dafür beliefen sich auf 36 267 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 30 738 Euro).

Daneben gewährte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) nach der Mini-KWK-Richtlinie einen Investitionszuschuss von 3 000 Euro⁹.

(2) Eine Förderung der Mini-KWK-Anlage mit Mitteln aus dem KInvFG war nach dem Doppelförderungsverbot nicht möglich, da für die Anlage gleichzeitig ein Investitionszuschuss nach der Mini-KWK-Richtlinie gewährt wurde. Auch eine Kumulierung nach der Mini-KWK-Richtlinie ist rechtswidrig. Dazu ist die Förderquote nach dem KInvFG zu hoch.

Die Stadt muss einen der gewährten Investitionszuschüsse rückabwickeln.

4.3 Sanierung einer Kindertagesstätte – Stadt E (§ 3 Nummer 1c KInvFG)

(1) Die Stadt E sanierte im Jahr 2018 eine Kindertagesstätte.

Die Sanierung umfasste auch den Einbau einer Mini-KWK-Anlage mit einer elektrischen Leistung von 2 kWel. Die Investitionskosten beliefen sich auf 23 398 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 19 830 Euro).

Neben den Fördermitteln des KInvFG gewährte das BAFA einen Investitionszuschuss in Höhe von 2 750 Euro nach der Mini-KWK-Richtlinie¹⁰.

(2) Eine Förderung der Mini-KWK-Anlage mit Mitteln aus dem KInvFG war nach dem Doppelförderungsverbot nicht möglich, da für die Anlage gleichzeitig ein Investitionszuschuss nach der Mini-KWK-Richtlinie gewährt wurde. Auch eine Kumulierung nach der Mini-KWK-Richtlinie ist rechtswidrig. Dazu ist die Förderquote nach dem KInvFG zu hoch.

Die Stadt muss einen der gewährten Investitionszuschüsse rückabwickeln.

⁹ Vgl. Förderbescheid vom 7. Februar 2018, Az.: MK 131784.

¹⁰ Vgl. Förderbescheid vom 24. Januar 2018, Az.: MK 131783.

4.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Sie haben uns mitgeteilt, dass Sie die beiden von festgestellten Doppelförderungen mit dem BAFA erörtern. Sollten sich unsere Feststellungen bestätigen, würden Sie dafür Sorge tragen, dass eine der beiden Bundesförderungen dem Bund rückerstattet wird.

5 Fehlende Fördervoraussetzungen beim Anschluss an ein Nahwärmenetz

5.1 Anschluss einer Kindertagesstätte an ein Nahwärmenetz – Stadt F (§ 3 Nummer 2a KInvFG)

(1) Bei Investitionen in Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur ist auch der Anschluss an ein vorhandenes Nahwärmenetz förderfähig, sofern die Wärme aus erneuerbaren Energien bezogen wird.

Interne Aufwendungen einer Kommune sind nicht förderfähig. Dies betrifft vor allem verwaltungseigene Personalkosten.¹¹

(2) Die Stadt F schloss eine Kindertagesstätte (Kita) an ein bereits bestehendes Nahwärmenetz der Stadtwerke an.

Die Stadt führte die KInvFG-Maßnahme im Zeitraum 24. Juli 2017 bis 9. August 2018 durch. Anfang 2017 hatten die Stadtwerke den Brennstoff für das Nahwärmenetz von Biomethan auf Erdgas umgestellt.

Die Maßnahme umfasste den Einbau einer Übergabestation im Heizungsraum der Kita sowie das Verlegen von Leitungen außerhalb der Kita für den Anschluss an das Nahwärmenetz. Die Kosten für das Verlegen der Leitungen im Außenbereich betrugen 40 936 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 36 433 Euro).

Weiterhin ließ die Stadt im Heizungsraum der Kita durch Personal des städtischen Betriebshofes eine Öffnung in der Außenwand schließen (sie diente für den Schornstein der alten Heizung). Der Betriebshof berechnete der Abteilung Zentrale Gebäudewirtschaft dafür 970 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 863 Euro).

¹¹ Interner Leitfaden des BMF zur Auslegung und praktischen Umsetzung des KInvFG (Stand: 22. September 2017), S. 6.

(3) Wegen der Umstellung auf Erdgas war die Fördervoraussetzung (Wärme aus erneuerbaren Energieträgern) nicht erfüllt. Die entstanden Kosten für die verlegten Leitungen zum Anschluss an das Nahwärmenetz waren daher nicht förderfähig.

Die verwaltungseigenen Personalkosten der Stadt für die Bauarbeiten im Heizungsraum waren ebenfalls nicht förderfähig.

5.2 Anschluss der Sporthalle einer Grundschule an ein Nahwärmenetz – Stadt F (§ 3 Nummer 2b KInvFG)

(1) Als energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur ist auch die Umrüstung auf eine an ein Nahwärmenetz anzuschließende Anlage förderfähig. Allerdings sind die Kosten des Netzanschlusses ausgenommen, sodass das Verlegen einer entsprechenden Leitung außerhalb des betroffenen Gebäudes bis zum bestehenden Netz nicht förderfähig ist.¹²

(2) Die Stadt F ließ die Sporthalle einer Grundschule an ein vorhandenes Nahwärmenetz anschließen.

Die Kosten für die Verlegung der Leitungen außerhalb der Sporthalle bis zum Anschluss an die Leitungen des Nahwärmenetzes betragen 26 775 Euro (darauf entfallen Bundesmittel von 23 730 Euro).

(3) Die für das Verlegen der Leitungen außerhalb der Sporthalle entstandenen Kosten für den Anschluss an das Nahwärmenetz waren nicht förderfähig.

5.3 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Sie geben in Ihrer Stellungnahme an, unsere Feststellungen zu den beiden Maßnahmen dem Land zu erörtern und gegebenenfalls zweckwidrig abgerufene Bundesmittel zurückzufordern.

¹² E-Mail des BMF an das Land Rheinland-Pfalz vom 20. März 2017 (s. a. Interne tabellarische Übersicht des BMF zu Fragen und Anmerkungen zu den investiven Förderbereichen nach § 3 KInvFG, Stand: 7. Mai 2019, Nummer 1.e/2a/2b/2).

6 Vor Beginn des Förderzeitraums erbrachte Leistungen (§ 5 Absatz 1 KInvFG)

6.1 Maßstab

Maßnahmen sind gemäß § 5 Absatz 1 KInvFG nur förderfähig, wenn sie nach dem 30. Juni 2015 begonnen wurden. Beginn einer Maßnahme ist der Abschluss des ersten eines der Umsetzung dienenden rechtsverbindlichen Leistungs- und Lieferungsvertrages.¹³

Für Begleit- und Folgemaßnahmen nach § 4 Absatz 2 KInvFG, wie zum Beispiel Planungsleistungen, definiert das KInvFG keine eigenen Förderzeiträume. Auch sie sind deshalb nicht förderfähig, wenn sie vor dem 1. Juli 2015 vereinbart wurden.

6.2 Sanierung einer Kunst- und Musikschule – Stadt G (§ 3 Nummer 1e KInvFG)

(1) Die Stadt G führte eine energetische Sanierung der Heizungsanlage einer Kunst- und Musikschule sowie eines nebenstehenden städtischen Gebäudes durch.

Die Maßnahme wurde zwischen Februar 2016 und März 2018 durchgeführt. Bereits am 26. Januar 2015 hatte die Stadt ein externes Architekturbüro mit der Fachplanung beauftragt. Die erste Abschlagsrechnung vom 1. September 2015 bezog sich auf Grundlagenermittlungen und Vorplanungen die im Zeitraum 2. Februar bis 25. August 2015 durchgeführt wurden. Die Stadt rechnete die Planungskosten in Höhe von 3 400 Euro über das KInvFG ab (darauf entfallen Bundesmittel von 3 060 Euro). Aus der Rechnung ließ sich nicht entnehmen, welche Leistungen nach dem 1. Juli 2015 erbracht wurden.

(2) Die Stadt muss sich nachvollziehbar darstellen lassen, welche in Rechnung gestellte Leistungen nach dem 1. Juli 2015 erbracht wurden. Nur diese wären förderfähig und die übrigen Kosten abzusetzen.

6.3 Fassadensanierung an einer Schule – Stadt H

(1) Die Stadt H nahm eine energetische Fassadensanierung an einer Grundschule vor. Die Maßnahme umfasste eine Dämmung der kompletten Fassade

¹³ § 6 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des KInvFG (Kapitel 1).

und damit verbundene Arbeiten wie zum Beispiel Pflaster- und Blitzschutzarbeiten.

Die Maßnahme wurde vom 2. August 2016 (Vertragsabschluss für Gerüstbauarbeiten) bis 23. Mai 2018 durchgeführt.

Im Jahr 2015 hatte die Stadt zudem außerhalb des KInvFG die innen gelegene Lüftungsanlage der Schule erneuert. In diesem Zusammenhang fielen auch Arbeiten an, die Außenteile der Lüftungsanlage betrafen (zum Beispiel die Erneuerung einer Lamellenhaube). Der Vertrag für die Lüftungsarbeiten wurde am 15. Juni 2015 abgeschlossen. Die Stadt rechnete die angefallenen Kosten für die erneuerten Außenteile der Lüftungsanlage in Höhe von 1 494 Euro über das KInvFG ab (darauf entfallen Bundesmittel von 1 450 Euro).

(2) Die über das KInvFG abgerechneten Kosten für die Außenteile der Lüftungsanlage sind nicht förderfähig. Der zugrunde liegende Leistungsvertrag wurde vor Beginn des Förderzeitraums abgeschlossen. Die nicht förderfähigen Kosten gehörten auch nicht zur Fassadensanierung, sondern waren Teil der nicht aus dem KInvFG geförderten Erneuerung der Lüftungsanlage.

6.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

(1) Hinsichtlich des unter Nummer 6.1 dargestellten Prüfungsmaßstabs verweisen Sie auf Ihre Stellungnahme vom 20. Februar 2020. Ihrer Ansicht nach seien Planungsleistungen durch Architektenbüros und andere externe Dienstleister als investive Begleitmaßnahme grundsätzlich auch dann förderfähig, wenn sie vor dem Beginn des Förderzeitraums des KInvFG durchgeführt wurden. Maßgeblich sei nicht das Datum des Vertrags der (vorbereitenden) Planungsleistung, sondern der Beginn der tatsächlichen Investition/Umsetzungsmaßnahme. Da der Beginn der Umsetzungsmaßnahme bei dieser Maßnahme deutlich nach dem Beginn des Förderzeitraumes gelegen habe, bestehen aus Ihrer Sicht keine Bedenken bezüglich der zweckgemäßen Mittelverwendung.

Zu der unter Nummer 6.3 beanstandeten Maßnahme geben Sie an, dass sie unsere Feststellungen mit dem Land erörtern und gegebenenfalls zweckwidrig verwendete Bundesmittel zurückfordern werden.

(2) Wie in unserer Abschließenden Mitteilung vom 3. April 2020¹⁴ ausgeführt, ist der Beginn des Förderzeitraums für das Infrastruktur- sowie das Schulsanierungsprogramm gesetzlich festgelegt. Für Begleit- und Folgemaßnahmen definiert das KInvFG keine eigenen Förderzeiträume. Vor dem 1. Juli 2015 bzw. 2017 vereinbarte Leistungen sind daher nicht förderfähig. Wir halten an unserer Ansicht fest und nehmen Ihre davon abweichende Auslegung des KInvFG abschließend zur Kenntnis.

Hinsichtlich Nummer 6.3 bitten wir Sie, uns das Ergebnis Ihrer Erörterungen anschließend mitzuteilen.

7 Abschluss der Teilprüfung

In Erwartung Ihrer Unterrichtung zu den zu überprüfenden Maßnahmen (siehe Nummern 2.2, 3, 4, 5 und 6.3) schließen wir diese Teilprüfung ab. Je nach Ergebnis Ihrer Überprüfung können einzelne Maßnahmen Bestandteil weiterer Berichte oder Prüfungsmitteilungen werden.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

¹⁴ I 4 - 2017 - 1258/ 2. PM Zweckwidrige Verwendung