



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
und
das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

über die Prüfung

des Waldklimafonds

(Einzelplan 60 Kapitel 6002 Anlage 3 –
Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds
(Kapitel 6092) – Titel 686 06)

Übergreifende Erkenntnisse zur Entstehung und Entwicklung, zur
finanziellen Ausstattung und zum Verwaltungsverfahren

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: III 3 - 2020 - 0558

Bonn, den 9. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	11
2	Entstehung und Entwicklung des WKf	12
2.1	Regelungslage	12
2.2	Feststellungen	13
2.3	Vorläufige Würdigung	18
2.4	Stellungnahme der Bundesministerien	20
2.5	Abschließende Würdigung	21
3	Steuerung des WKf	22
3.1	Regelungslage	22
3.2	Feststellungen	22
3.3	Vorläufige Würdigung	25
3.4	Stellungnahme der Bundesministerien	26
3.5	Abschließende Würdigung	27
4	Finanzielle Ausstattung des WKf	27
4.1	Regelungslage	27
4.2	Feststellungen	28
4.3	Vorläufige Würdigung	28
4.4	Stellungnahme der Bundesministerien	29
4.5	Abschließende Würdigung	30
5	Projektträger	30
5.1	Regelungslage	30

5.2	Feststellungen	31
5.3	Vorläufige Würdigung	33
5.4	Stellungnahme der Bundesministerien	34
5.5	Abschließende Würdigung	34
6	Förderverfahren	35
6.1	Regelungslage	35
6.2	Feststellungen	35
6.3	Vorläufige Würdigung	38
6.4	Stellungnahme der Bundesministerien	39
6.5	Abschließende Würdigung	39
7	Förderschwerpunkte	39
7.1	Regelungslage	39
7.2	Feststellungen	40
7.3	Vorläufige Würdigung	41
7.4	Stellungnahme der Bundesministerien	41
7.5	Abschließende Würdigung	42
8	Antragsprüfung	43
8.1	Regelungslage	43
8.2	Feststellungen	43
8.3	Vorläufige Würdigung	46
8.4	Stellungnahme der Bundesministerien	47
8.5	Abschließende Würdigung	47
9	Verwendungsnachweisprüfung	47

9.1	Regelungslage	47
9.2	Feststellung	48
9.3	Vorläufige Würdigung	49
9.4	Stellungnahme der Bundesministerien	50
9.5	Abschließende Würdigung	50
10	Erfolgskontrolle	50
10.1	Regelungslage	50
10.2	Feststellungen	51
10.3	Vorläufige Würdigung	52
10.4	Stellungnahme der Bundesministerien	53
10.5	Abschließende Würdigung	54
11	Gesamtbetrachtung	54

Abkürzungsverzeichnis

A

AGDW *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e. V.*

B

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BT-Drs. *Drucksache des Deutschen Bundestages*

C

CO₂ *Kohlendioxid*

D

DLR *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*

DStGB *Deutscher Städte- und Gemeindebund*

E

ELER *Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*

F

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

K

KKEG *Verbundprojekt Klimaschutz durch Kleinprivatwald –für Eigentümer und Gesellschaft*

S

SDW *Schutzgemeinschaft Deutscher Wald – Landesverband Bayern e. V.*

T

TI *Johann Heinrich von Thünen-Institut*

V

VV *Verwaltungsvorschriften*

W

WKF *Waldklimafonds*

Z

ZV-BMEL *Zentrale Vergabestelle im Geschäftsbereich des BMEL*

0 Zusammenfassung

Der Waldklimafonds (WKF) ist Teil des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ des Bundes. Mit dem WKF sollen Maßnahmen von besonderem Bundesinteresse umgesetzt werden, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und den unverzichtbaren Beitrag naturnaher, struktur- und artenreicher Wälder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erhalten. Die Verantwortung für den WKF liegt beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Es werden Projekte in fünf Schwerpunktbereichen gefördert. Die Projektträgerschaft lag bis Ende 2018 bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Seither ist die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) Projektträger.

Der Bundesrechnungshof prüft die Maßnahmen des WKF seit Mai 2020. Die vorliegende Abschließende Mitteilung enthält übergreifende Erkenntnisse zur Entstehung und Entwicklung des WKF sowie zur finanziellen Ausstattung und zum Verwaltungsverfahren. Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

- 0.1 Entsprechend § 7 BHO müssen für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchgeführt werden. Diese sollen u. a. eine Analyse der Ausgangslage, Aussagen zum Handlungsbedarf und zu Handlungsoptionen sowie messbare Zielfestlegungen und eine Bewertung des Nutzens und der Kosten beinhalten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die für den WKF zuständigen Bundesministerien BMEL und BMU (Bundesministerien) die Vorgaben des § 7 BHO nicht hinreichend beachteten. Insbesondere fehlte es bereits an einer dokumentierten Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie der Ziele und möglichen Zielkonflikte des WKF.

Die Bundesministerien haben eingeräumt, dass eine den Anforderungen von § 7 BHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Etablierung des WKF nicht vorlag. Wesentliche Elemente einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung seien allerdings vorhanden und bei der Entscheidung auch berücksichtigt.

Die Bundesministerien sollten entsprechend der von ihnen zu beachtenden Vorgaben des § 7 BHO nunmehr unverzüglich eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einschluss aller Handlungsoptionen erstellen und daraus die notwendigen Fördermöglichkeiten ableiten (Nummer 2).

- 0.2 Gemäß § 19 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) arbeiten die Bundesministerien in Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten.

Die unterschiedlichen Grundausrichtungen in Bezug auf die Funktion der Wälder führte zu erheblichen Spannungen zwischen den Bundesministerien. Diese beschloss im Jahr 2015 einen gegenseitigen „Nicht-Blockade-Pakt“, um eine einheitliche Handlungsweise sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass diese Vorgehensweise das Risiko von Förderungen beinhaltet, mit denen die Bundesministerien ihren jeweiligen Standpunkt untermauern möchten.

Die Bundesministerien haben entgegnet, dass das BMEL naturgemäß schwerpunktmäßig die forstfachlichen sowie die ökonomischen Themen und das BMU schwerpunktmäßig naturschutzfachliche und umweltrelevante Themen beleuchte. Dies stehe nicht im Widerspruch zur GGO, die an keiner Stelle eine einheitliche Grundhaltung der beteiligten Ressorts verlange, sondern lediglich die Einheitlichkeit von Maßnahmen und Erklärungen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesministerien bereits in dem gegenseitigen „Nicht-Blockade-Pakt“ ein einheitliches Handeln sehen. Er sieht hierdurch eine Fragmentierung und ein Nebeneinander in der Förderpolitik verfestigt, die der Einheitlichkeit des Programms und dem effizienten Mitteleinsatz abträglich sind.

Er hält es zur möglichst raschen Anpassung der Wälder an den Klimawandel für notwendig, dass sich das BMEL und das BMU zunächst anhand vorliegender Forschungsergebnisse über die grundsätzliche Ausrichtung des WKf einigen. Sodann sollten sie ihre Ziele und Vorhaben allein daran ausrichten und nicht weitere Forschungsvorhaben entsprechend ihrer jeweiligen Sichtweise auf die Funktion des Waldes vorantreiben (Nummer 3).

- 0.3 Nach § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Im Wirtschaftsjahr 2019 wurden dem BMEL und dem BMU für den unter gemeinsamer Federführung bewirtschafteten WKf insgesamt Mittel von 24,54 Mio. Euro zur Bewirtschaftung zugewiesen, von denen 12,1 Mio. Euro verausgabt wurden. In den Vorjahren war das Verhältnis zwischen zugewiesenen und verausgabten Mitteln vergleichbar. In keinem Haushaltsjahr wurden die veranschlagten Mittel auch nur annähernd ausgeschöpft.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass diese Vorgehensweise haushaltsrechtlichen Vorgaben widerspricht. Er hat darauf hingewiesen, dass die veranschlagten Ausgaben zukünftig zurückzuführen und – sofern keine besondere Begründung vorliegt – allenfalls in Höhe der im langjährigen Mittel getätigten Ausgaben zu veranschlagen sind.

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Finanzplanung im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht begründet sei, weil mit der Aufstockung der Mittel eine Neuausrichtung des WKF erfolgt sei. Diese werde zu einem verbesserten Mittelabfluss führen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Darlegungen der Bundesministerien zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Einschätzung. Die Bundesministerien haben § 6 BHO nicht ausreichend beachtet und über Jahre Mittel in den Haushalt eingestellt, die in dieser Höhe nicht notwendig waren. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung des Mittelabflusses beobachten (Nummer 4).

0.4 Nach den jeweils geltenden Förderrichtlinien sollen Projekte in den Förderschwerpunkten

- Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderbereich 1),
- Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der Kohlendioxid-(CO₂)Bindung von Wäldern (Förderbereich 2),
- Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte (Förderbereich 3),
- Forschung einschließlich Monitoring (Förderbereich 4) und
- Information und Kommunikation (Förderbereich 5)

gefördert werden.

Aus den Fördermitteln des WKF gingen bis Mai 2020 rund 82 % der Fördergelder von insgesamt rund 60 Mio. Euro an Projekte aus den Förderschwerpunkten Forschung einschließlich Monitoring (Förderbereich 4) sowie Information und Kommunikation (Förderbereich 5).

Der Bundesrechnungshof hat verdeutlicht, dass die Zielsetzung des WKF durch die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der Fördermaßnahmen verfehlt werde.

Er hat angeregt, stattdessen unverzüglich die Förderbereiche eins bis drei gezielt auszubauen oder die Zielsetzung und finanzielle Ausstattung des Programms zu überarbeiten.

Die Bundesministerien haben die Begründung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, allerdings zugesagt, im Rahmen der anstehenden externen Evaluierung auf die Anregung des Bundesrechnungshofes einzugehen. Die Evaluierung werde analysieren, welche der bestehenden Förderbereiche in geeigneter Weise abgedeckt worden und wo besondere Erfolge zu verzeichnen seien. Es werde darüber hinaus auch

untersucht, welche Bereiche bisher nicht ausreichend Beachtung gefunden hätten und – falls Handlungsbedarf festgestellt werde – wie in Zukunft Abhilfe geschaffen werden könne.

Für den Bundesrechnungshof ist die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der bisherigen Förderung offenkundig. Er hält seine Forderung nach einer unverzüglichen Reaktion aufrecht (Nummer 7).

- 0.5 Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind gemäß § 7 BHO nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundesministerien bislang keine Schritte unternommen haben, um die Forschungslastigkeit des WKF zu beenden und die bisherigen Maßnahmen zu evaluieren. Die entsprechend § 7 BHO vorgegebene Zeitdauer zur Kontrolle des Erfolgs war seit mehreren Jahren überschritten. Der Bundesrechnungshof hat zudem bei der Auswahl des Projektträgers und der Durchführung der Fördermaßnahmen auf zahlreiche weitere Schwachstellen hingewiesen (Nummern 5, 6, 8 und 9).

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien empfohlen, das Förderprogramm nunmehr umgehend selbst zu evaluieren und die festgestellten Schwachstellen unter Berücksichtigung seiner Empfehlungen zu beseitigen.

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass die aufgezeigten Schwachstellen im Wesentlichen behoben seien. Nach dem Wechsel des Projektträgers hätten das BMEL und das BMU die externe Evaluierung der Förderrichtlinie umgehend initiiert. Diese habe verschoben werden müssen. Die Empfehlung, das Förderprogramm umgehend selbst zu evaluieren, könne zwar nachvollzogen werden, allerdings werde hierin keine Verbesserung im Vergleich zur bereits ausgeschriebenen externen Evaluierung erkannt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Eine nunmehr ausgeschriebene Evaluierung kommt um mehrere Jahre und damit viel zu spät. Weil die Bundesministerien bislang nicht begleitend auf die Zielerreichung der Fördermaßnahme WKF hingewirkt haben, können sie auch keine belastbare Aussage dazu treffen. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb ein großes Risiko, dass viele Mittel nicht effektiv verwendet wurden (Nummer 10).

- 0.6 Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass der WKF noch in keinem nennenswerten oder gar messbaren Umfang zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel und zum Erreichen der klimapolitischen Ziele beigetragen hat. Dies ist in erster Linie sowohl der unterschiedlichen Grundausrichtungen der Bundesministerien in Bezug auf die Funktion der Wälder als auch der Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der Maßnahmen sowie der fehlenden Evaluierung geschuldet. Der

Bundesrechnungshof behält sich vor, die festgestellten Versäumnisse und Schwachstellen im Rahmen eines Berichterstattungsverfahrens aufzugreifen (Nummer 11).

1 Vorbemerkungen

(1) Der Schutz des Klimas ist eine große, globale Herausforderung. Seit Beginn der Industrialisierung ist der Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂, in die Erdatmosphäre konstant angestiegen. Mit dem WKF sollen Maßnahmen von besonderem Bundesinteresse umgesetzt werden, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und den unverzichtbaren Beitrag naturnaher, struktur- und artenreicher Wälder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erhalten.

Projekte werden über den WKF, Teil eines Sondervermögens des Bundes, in fünf Schwerpunktbereichen gefördert:

1. Anpassung der Wälder an den Klimawandel
2. Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern
3. Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte
4. Forschung einschließlich Monitoring zur Unterstützung der in 1 und 2 aufgeführten Förderziele
5. Information und Kommunikation zur Unterstützung der in 1, 2 und 3 aufgeführten Förderziele

Die Verantwortung für den WKF liegt beim BMEL und beim BMU.

(2) Die Förderung richtet sich nach den Bekanntmachungen zur Förderung von Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderrichtlinie WKF). Die aktuelle Förderrichtlinie unterscheidet für die „sachlich-technischen“ Beschreibungen der Maßnahmen nach Zuwendungsempfänger, Zuwendungsvoraussetzung sowie Art, Umfang und Höhe der Zuwendung einen Teil A (notifizierte Maßnahmen) und einen Teil B (freigestellte Maßnahmen).

Unter notifizierte Maßnahmen fallen die ersten beiden Förderschwerpunkte und unter freigestellte Maßnahmen fallen die übrigen.

(3) Die Projektträgerschaft lag bis Ende 2018 bei der BLE. Seither ist die FNR Projektträger.

(4) Wir prüfen die Maßnahmen des WKF seit Mai 2020. Hierzu haben wir örtliche Erhebungen bei den zuständigen Bundesministerien, der BLE und der FNR vorgenommen. Zudem haben wir mehrere Informationsgespräche geführt. Für übergreifende Erkenntnisse haben wir von den bis Mai 2020 bewilligten 173 Förderverfahren zwölf Förderverfahren in die Erhebungen einbezogen und ausgewertet. Elf dieser Förderverfahren waren bereits beendet.

(5) In dieser Abschließenden Mitteilung haben wir Erkenntnisse zur Entstehung und Entwicklung des WKF sowie zur finanziellen Ausstattung und zum Verwaltungsverfahren dargestellt. Zu weiteren Erkenntnissen werden wir uns noch äußern.

2 Entstehung und Entwicklung des WKF

2.1 Regelungslage

Gemäß § 7 BHO soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Er ist bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Nach Nummer 2.1 VV zu § 7 BHO bildet die Planungsphase die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und (methodenabhängig) die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

Alle Arbeitsschritte einschließlich der zugrunde liegenden Annahmen, der Datenherkunft und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.

2.2 Feststellungen

(1) Mit Schreiben vom 13. August 2009 wandte sich das BMEL an das BMU, um die Kooperation beim Internationalen Waldschutz zu verbessern. Es stellte fest, dass „der deutsche Wald“ bei der Verwendung der Gelder aus der Veräußerung der Emissionszertifikate bislang leer ausgehe. Die im April 2009 in Kraft getretene EU-Emissionshandels-Richtlinie unterstreiche die Dringlichkeit, tätig zu werden, weil sie eine Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Kohlenstoffspeicherung durch die Forstwirtschaft explizit vorsehe. Als geeignetes Finanzierungsinstrument sollte ein Waldklima-Programm eingerichtet werden. Aus diesem Programm sollten Projekte zur Anpassung der Wälder und zum Klimaschutz sowie in den Bereichen Aufklärung, Beratung, Wissenstransfer, Forschung und Monitoring finanziert werden. Nach mehreren bilateralen Gesprächen zwischen den Fachebenen der beiden Ressorts übersandte das BMEL ein von ihm erarbeitetes Positionspapier.

(2) Die Agrarministerkonferenz sprach sich am 18. September 2009 für die Errichtung eines WKF aus. Sie griff einen Beschluss des Bundesrates vom 12. Juni 2009 auf und befürwortete, die Mittel der Versteigerungserlöse auch für die vom Klimawandel besonders betroffene Land- und Forstwirtschaft vorzusehen. Die Länder baten die Bundesregierung deshalb, die notwendigen Schritte zur Errichtung des Fonds einzuleiten und die Ausgestaltung in enger Abstimmung mit den Landesforstverwaltungen vorzunehmen. Der Bund wurde ferner gebeten, bis zur Agrarministerkonferenz im Frühjahr 2010 ein Finanzierungskonzept vorzulegen.

(3) Das BMU reagierte „mit Blick auf die Verwendbarkeit der Mittel für die deutsche Land- und Forstwirtschaft“ zunächst ablehnend. Mit Leitungsvorlage vom 11. Dezember 2009 fasste das BMEL den Sachstand zusammen. Danach finanziere das BMU zwar bereits seit dem Jahr 2008 jährlich rund 40 Mio. Euro für die Erhaltung der tropischen Wälder und sehe auch Anpassungsbedarf bei deutschen Wäldern, lehne aber gleichwohl eine Beteiligung an den Emissionserlösen ab. Das BMU verwies darauf, dass das BMEL mögliche Erlöse aus Artikel 3.4 Kyoto-Protokoll verwenden könne und die Auktionserlöse aus dem Emissionshandel vom Haushaltsgesetzgeber zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien und nicht für Anpassungsmaßnahmen vorgesehen seien. Das BMEL führte dazu u. a. aus, dass die Erlöse aus Artikel 3.4 Kyoto-Protokoll frühestens im Jahr 2015 zur Verfügung stünden. Außerdem sollten die Mittel aus dem Emissionshandel künftig dem Gesamthaushalt zur Verfügung stehen. Auf ihrer Vorstandssitzung am 22. Januar 2010 unterstützte auch die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SDW) – Landesverband Bayern e. V. – die Errichtung eines WKF. Dieser könne genutzt werden, um notwendige Investitionen in klimatolerante Mischwälder voranzubringen.

(4) In der Folgezeit nahmen das BMEL und das BMU Gespräche über den WKF auf. Sie einigten sich im März 2010 grundsätzlich auf die Errichtung eines WKF. Zu einem Finanzierungskonzept konnte dies aufgrund der aufgeführten Gründe zunächst nicht führen. Das BMEL stellte der Agrarministerkonferenz deshalb nur seine Planungen vor.

(5) Am 16. Juni 2010 traf sich auf Einladung des BMEL eine Expertengruppe Wald und Klima, der auch Vertreter/innen der Länder angehörten. Das BMEL erläuterte dabei seine Abstimmungen mit dem BMU und den weiteren „Fahrplan“ zur Errichtung des WKF. Die Expertengruppe legte entsprechende „Meilensteine“ fest. Danach sollte u. a. im Dezember 2010 eine zwischen dem BMU und dem BMEL abgestimmte Maßnahmenliste vorliegen. Bis Oktober 2011 sollte ein abgestimmtes Konzept als Grundlage für die Haushaltsverhandlungen 2012 erstellt werden und im Januar 2013 sollte der WKF starten.

(6) Im Mai 2011 berichtete das BMEL in der Agrarministerkonferenz über den Stand der Planungen zum WKF. Danach sollten über den Fonds Projekte in fünf Schwerpunktbereichen gefördert werden:

1. Anpassung der Wälder an den Klimawandel
2. Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern
3. Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte
4. Forschung und Monitoring
5. Information und Kommunikation

Konkrete Aussagen zur Finanzierung konnte das BMEL zu diesem Zeitpunkt nicht tätigen, da noch zahlreiche Fragen innerhalb der Bundesregierung geklärt werden sollten. Auf der Grundlage der genannten Schwerpunktbereiche erarbeiteten das BMEL und das BMU in der Folgezeit einen ersten Entwurf einer Förderrichtlinie. Darin waren bereits Maßnahmen zu den Förderbereichen aufgeführt.

(7) Zum Entwurf der Förderrichtlinie hörte das BMEL verschiedene Verbände aus den Bereichen Forst-/Holzwirtschaft, Umwelt, Naturschutz, Energie und Wasserwirtschaft sowie die Länder an. Diese brachten unterschiedliche Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung ein. So bemängelte ein Land, dass die Maßnahmen sehr allgemein gehalten seien und bat insbesondere darum, einen Teil der Finanzierung als „Kalamitätsfonds“ zur Schadensbeseitigung einzusetzen. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e. V. (AGDW) bemängelte, dass die aufgeführten Maßnahmen und Ziele vorrangig „die verstärkte Einbringung und Forcierung der Biodiversität, unabhängig vom Nutzen für den Klimaschutz“ zum Ziel hätten. Die Arbeitsgemeinschaft bat daher „dringend“, die Waldbesitzer bei der Umsetzung der Anforderungen für den sich abzeichnenden Klimawandel zu unterstützen und zu entlasten.

(8) Mit Beschluss vom 6. Juli 2011 zum Entwurf des Bundeshaushalts 2012 schaffte die Bundesregierung auf der Grundlage gemeinsamer Bestrebungen von BMU und BMEL die finanziellen Grundlagen für die Einrichtung des WKF. Für diesen Fonds war erstmalig im Haushaltsjahr 2013 ein Ansatz von 28 Mio. Euro vorgesehen. Damit sollten Maßnahmen zur Anpassung der deutschen Wälder an den Klimawandel sowie zur Sicherung und zum Ausbau

des Klimaschutzes durch Wald und Holz finanziert werden. Mit den Mitteln sollten die Maßnahmen aus den bereits angeführten fünf Schwerpunktbereichen gefördert werden.

(9) Das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nahm auf diesen Beschluss Bezug und regte für die weitere Ausgestaltung insbesondere folgende Schwerpunkte an:

- Vorkehrungen zur Vermeidung sowie zur raschen Bewältigung von Orkan- oder Schädlingskatastrophen
- Bereitstellung von klimarelevanten Standorts- und Bestandsinformationen mittels Kontaktaufnahme, Information, Aus- und Fortbildung für Waldbesitzer
- Entwicklung innovativer Produkte auf der Basis von Holz
- Informationsgrundlagen etc. für Fachleute und Multiplikatoren zu Klimaschutzaspekten der Holznutzung und der Holzverwendung
- Weiterbildung von Schlüsselakteuren zu Chancen und Grenzen einer Erhöhung der stofflichen und energetischen Holzverwendung

Das Staatsministerium sah dagegen Maßnahmen, die bisher bereits über die GAK gefördert würden, als kritisch an. Gleiches gelte für Maßnahmen, die ohne unmittelbaren Bezug zum Klimawandel allgemeinen Zielen des Naturschutzes dienten. In der GAK gibt es u. a. folgende Förderziele:

- Ziel der Förderung ist die Entwicklung stabiler, standortangepasster Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels.
- Ein weiteres Ziel ist der Umbau von Reinbeständen und von nicht standortgerechten oder nicht klimatoleranten Beständen in stabile Laub- und Mischbestände sowie Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften.
- Zudem werden eine Herstellung einer standortgemäßen, klimaangepassten Baumartenmischung bzw. die Sicherung der Stabilität und Vitalität der Bestände angestrebt.
- Förderfähig ist zudem eine Bodenschutzkalkung, wenn dadurch eine strukturelle Verbesserung der Bodenstreu, des Bodens oder des Nährstoffhaushalts erzielt wird und damit eine Verbesserung der Widerstandskraft der Bestände erwartet werden kann.

(10) In der Folgezeit arbeiteten das BMU und das BMEL weiter an der Förderrichtlinie und stimmten sich regelmäßig ab. Mit Schreiben vom 13. September 2011 wandte sich der Waldbesitzerverband Sachsen-Anhalt an das BMEL und verwies auf die Notwendigkeit eines Katastrophenfonds. Er wies darauf hin, dass der WKF eine Enttäuschung sei, da er die Waldbesitzer

nicht ausreichend unterstütze und die Sachfragen nicht ausreichend angehe. Das BMEL wies die Vorwürfe „mit Nachdruck“ zurück, da die AGDW in die Planungen einbezogen gewesen sei. Im Förderkonzept seien sowohl die Prävention und Vermeidung von Kalamitäten als auch die rasche Wiederbewaldung auf Kalamitätsflächen aufgeführt. Anlässlich eines Treffens mit dem Minister des Landes Sachsen-Anhalt wies die seinerzeitige Bundesministerin zusätzlich darauf hin, dass der Aufbau eines Kalamitätsfonds kontraproduktiv wäre, da er Mittel in beträchtlichem Umfang „parken“ würde, die dann nicht mehr für andere Maßnahmen zur Verfügung stünden.

Auch in der Folgezeit führte das BMEL wiederholt Gespräche mit Vertretern der Verbände der Holzwirtschaft und wies Bedenken, die Zielsetzung des Fonds sei zu umweltlastig, zurück. Das BMU erhielt nach eigenen Angaben demgegenüber seitens der Umweltverbände mündliche Rückmeldungen, dass die Entwürfe für den Fonds noch nicht ausreichend der Berücksichtigung der Belange der Biodiversität Rechnung trügen.

(11) Das BMEL prüfte Ende 2011 die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes. Es kam zum Ergebnis, dass angesichts der globalen Herausforderung des Klimawandels und der übergeordneten Zielsetzung des WKF die Verwaltungskompetenz des Bundes gegeben sei. Das BMEL und das BMU einigten sich in der Folge im Januar 2012 auf Eckpunkte der Förderung des WKF. Die Eckpunkte sahen folgende Festlegungen vor:

Unter Zuwendungszweck war u. a. ausgeführt, dass mit den Maßnahmen dieser Richtlinie das Minderungs-, Energie- und Substitutionspotenzial von Wald und Holz erschlossen und optimiert sowie die Anpassung der deutschen Wälder an den Klimawandel unterstützt werden soll.

Ziel sei die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Wäldern an den Klimawandel unter Erhalt insbesondere seiner Funktionen für die biologische Vielfalt und als Kohlenstoffdioxid-Senke. Hierzu dienten insbesondere folgende Maßnahmen:

- Die Wiederherstellung eines ausgeglichenen, naturraumtypischen Landschaftswasserhaushaltes, z. B. durch Sicherung bzw. Anhebung des Grundwasserspiegels, Erhöhung des Wasserrückhaltepotenzials der Waldböden, Verminderung/Verzögerung des Oberflächenabflusses.
- Der Schutz, der Erhalt und die Renaturierung von Waldmooren.
- Die Wiederherstellung, Redynamisierung und Neuanlage von natürlichen oder naturverträglich genutzten Au- und Feuchtwäldern. Zuwendungsfähig sind Investitionskosten (z. B. Rückbau von Drainagen und Entwässerungseinrichtungen, der Bau von Einrichtungen zur naturnahen Wasserrückhaltung, Pflanzungen zur Renaturierung von Waldmooren und Feuchtbiotopen) sowie mit dem Projekt verbundene Mehraufwendungen und Mindereinnahmen der Waldbesitzer einschließlich Vorarbeiten und Planungen.

- Die Einrichtung von Referenzflächen mit dauerhaft natürlicher Waldentwicklung zur Erforschung der Anpassungsfähigkeit von Waldökosystemen und deren Kohlenstoffdioxid-Bilanz sowie der Erhaltung und Entwicklung forstgenetischer Ressourcen. Die Referenzflächen sollen unterschiedliche Waldtypen und Entwicklungsphasen (inklusive Bestände mit hohem Alt- und Totholzanteil) repräsentieren.
- Die Erhaltung und Entwicklung forstgenetischer Ressourcen und der biologischen Vielfalt als Grundlage der Anpassungsfähigkeit der Wälder.

Für die übrigen Ziele

- Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern,
- Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte,
- Forschung und Monitoring zur Unterstützung der vorgenannten Förderziele und
- Information und Kommunikation zur Unterstützung der aufgeführten Förderziele

waren die Maßnahmen vergleichbar beschrieben. Offene Fragen waren gekennzeichnet und der Diskussionsstand dargestellt. Die Maßnahmen mussten „zusätzlich“ sein.

(12) Das BMEL und das BMU setzten ihre Abstimmung auf der Grundlage des Eckpunkte-papiers Anfang 2012 fort. Mit Schreiben vom 29. März 2012 hörten beide Bundesministerien gemeinsam alle relevanten Organisationen und Verbände zu den inhaltlichen Eckpunkten einer Förderrichtlinie an und luden deren Vertreter/innen zu einem Gespräch im BMU für den 16. April 2012 ein. Bei diesem Gespräch begrüßten die Teilnehmer/innen die Vorgehensweise der Bundesministerien und die frühzeitige Beteiligung. Die Teilnehmer/innen trugen dabei unterschiedliche Anregungen vor. Einzelne Verbände wiesen darauf hin, dass Förderentscheidungen an den Einzelmaßnahmen ausgerichtet werden sollten. „Förderungen mit der Gießkanne“ sollten vermieden werden. Zudem sollte die Forschung mehr im Bundesministerium für Bildung und Forschung angesiedelt werden. Andere Organisationen wiesen auf die fehlende Abgrenzung zu den Förderprogrammen der Länder und den Fördermöglichkeiten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und europäischen Programmen hin oder bemerkten, dass in den Ländern schon viel Einzelwissen, z. B. über Standortveränderungen, vorhanden sei. Es fehle eine Institution, die diese Daten zusammenführe und feststelle, wo prioritärer Handlungsbedarf bestehe.

(13) Im Nachgang zur Besprechung wies der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) mit Schreiben vom 27. April 2012 darauf hin, dass auch die Landesregierungen zu den Folgen des Klimawandels umfangreich geforscht und waldbauliche und waldökonomische Handlungsfelder erarbeitet und beschrieben hätten. Er zeigte dies anhand von Beispielen auf. Der DStGB schlug deshalb vor, zunächst eine Bestandsaufnahme der vorliegenden internationalen und nationalen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Empfehlungen zu erarbeiten, eine

Bestandsaufnahme der Länderaktivitäten zu erstellen und darauf aufbauend Schwerpunkte für das zukünftige forstwirtschaftliche Handeln zu formulieren und die voraussichtlichen Kosten für diese Maßnahmen zu ermitteln.

Das BMEL vermerkte neben den Vorschlägen die Buchstaben „vTI“ (Anmerkung: gemeint war das Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei im Geschäftsbereich des BMEL) und verfügte dieses Schreiben zu den Akten.

2.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Bundesministerien BMEL und BMU die Vorgaben des § 7 BHO nicht hinreichend beachtet haben. Insbesondere haben sie keine vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase des WKF durchgeführt. So fehlt es bereits an einer dokumentierten Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie der Ziele, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikte des WKF.

(2) Wir haben das BMEL bereits in der Vergangenheit anlässlich unterschiedlicher Prüfungen (z. B. zum Tierwohlkennzeichen und zum Bundesprogramm Ländliche Entwicklung) darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Maßnahmen kein Selbstzweck sind, sondern vor einer Entscheidung den Entscheider über den Handlungsbedarf, die Lösungsalternativen und die voraussichtlichen Kosten aller Lösungsmöglichkeiten unterrichten sollen. Hierzu ist es erforderlich, die in Nummer 2.1 VV zu § 7 BHO dargestellten Handlungsschritte einzuhalten.

Dies gilt auch dann, wenn sich der Entscheidungsprozess hinzieht, zwischen mehreren Bundesministerien ausgehandelt werden muss und auf politischen Vorgaben beruht. So müssen sich auch politische Vorgaben an geltendes Recht halten und die maßgeblichen Gesetze beachten.

(3) Wir haben beanstandet, dass die Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen keine zusammenfassende und vollständige Untersuchung enthält. So ist bereits die Initiative des BMEL im Jahr 2009 – abgestellt auf die Aktenlage – nicht auf natur- oder forstwirtschaftliche Notwendigkeiten, sondern auf die Befürchtung zurückzuführen, der deutsche Wald und im Ergebnis das BMEL könne bei der Verteilung der Mittel aus dem Emissionshandel „leer“ ausgehen.

Auch die frühzeitige Festlegung auf die Förderschwerpunkte

- Anpassung der Wälder an den Klimawandel,
- Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern,

- Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte,
- Forschung und Monitoring und
- Information und Kommunikation

nahmen die Bundesministerien nicht nach sorgfältiger Analyse der Ausgangslage vor. Vielmehr hatte das BMEL diese Förderschwerpunkte bereits frühzeitig festgelegt. Es hatte weder zuvor noch zu einem späteren Zeitpunkt geprüft, ob – unter Berücksichtigung anderer Fördermaßnahmen – überhaupt ein Bedarf an derartigen Maßnahmen besteht. Zudem sind die einzelnen Förderschwerpunkte sehr allgemein formuliert und lassen keine konkrete und messbare Zielfestlegung erkennen.

So werden forstliche Maßnahmen durch öffentliche Gelder auf der Grundlage verschiedener Finanzierungsmodelle gefördert. Mit den Länderprogrammen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) können der Umbau kalamitätsgefährdeter Wälder, die Anlage/Unterhaltung von Wundstreifensystemen, Wasserentnahmestellen und Verbindungswegen zwischen Wasserentnahmestellen und Hauptfahrwegen sowie investive Vorhaben zur Steigerung des Freizeitwertes von Wäldern gefördert werden. Innerhalb Deutschlands fördern der Bund und die Länder mit der GAK gemeinsam die naturnahe Waldbewirtschaftung, die forstwirtschaftliche Infrastruktur, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, die Erstaufforstung sowie Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald. Mit dem Ziel, die Anpassungsfähigkeit der Wälder an den laufenden Klimawandel zu verbessern, eröffnete auch die Landwirtschaftliche Rentenbank die neue Fördersparte „Forstwirtschaft“ und schafft so zusätzliche Förderangebote. Gefördert werden insbesondere waldbauliche Maßnahmen, die die Widerstandsfähigkeit der Wälder gegenüber dem laufenden Klimawandel erhöhen. Auch die Landwirtschaftliche Rentenbank fördert u. a. Ausgaben für die Erstaufforstung, für den klima- und standortangepassten Waldumbau, für Waldschutzmaßnahmen einschließlich Wildschutz und Vorbeugung von Waldbränden, für die Räumung, Lagerung und Wiederaufforstung bei Extremwetter- oder sonstigen Schadereignissen und für den gemeinschaftlichen Maschinenkauf von Forstbetrieben. Insbesondere die Frage der „Zusätzlichkeit“ ist angesichts der umfangreichen bestehenden Fördermöglichkeiten offengeblieben, da sich die Fördermöglichkeiten zur GAK sichtbar überschneiden. Dies gilt nicht nur für den Bereich Bodenschutzkalkung und Wiederaufforstung, sondern auch für weitere dargestellten Förderschwerpunkte in den Maßnahmebereichen „Anpassung der Wälder an den Klimawandel“ und „Sicherung der Kohlenstoffspeicherung“.

Die Aufarbeitung dieser unterschiedlichen Fördermöglichkeiten und eines daraus abzuleitenden Handlungsbedarfs sowie ggf. eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Fördermöglichkeiten wäre somit im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase unerlässlich gewesen.

(4) Wir haben darauf verwiesen, dass die Vorbereitungsmängel insbesondere auch in der Stellungnahme des DStGB im Schreiben vom 27. April 2012 deutlich werden. Daraus ist ersichtlich, dass die Bundesministerien bereits die Ausgangslage nur unzureichend erfassen. Der DStGB wies zu Recht darauf hin, dass auch die Landesregierungen zu den Folgen des Klimawandels umfangreich geforscht und waldbauliche und waldökonomische Handlungsfelder erarbeitet und beschrieben hätten. Er zeigte dies anhand von Beispielen auf. Der Vorschlag, zunächst eine Bestandsaufnahme der vorliegenden internationalen und nationalen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Empfehlungen sowie der Länderaktivitäten zu erstellen und darauf aufbauend Schwerpunkte für das zukünftige umwelt- und forstwirtschaftliche Handeln zu formulieren und die voraussichtlichen Kosten für diese Maßnahmen zu ermitteln, enthält wesentliche Elemente der in den VV zu § 7 BHO dargestellten notwendigen Handlungsschritte. Zudem lag eine vom BMEL vorgemerkte Bewertung des „vTI“ nicht vor.

(5) Aufgrund der aufgezeigten, vielfältigen Fördermöglichkeiten für Waldeigentümer und Pächter bei der Schadensbeseitigung und der Wiederaufforstung durch ELER- und GAK-Maßnahmen hätten die Bundesministerien bei einer sorgfältigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erkennen müssen, dass der WKF eher zu einem (weiteren) Forschungsprogramm für die Resortforschung, Hochschulen und Unternehmen „mutiert“ und nur bedingt zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel beitragen wird.

(6) Die Bundesministerien sollten entsprechend den Vorgaben des § 7 BHO nunmehr unverzüglich eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einschluss aller Handlungsoptionen erstellen und die notwendigen Fördermöglichkeiten daraus ableiten.

2.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Das BMEL und das BMU haben eingeräumt, dass eine den Anforderungen von § 7 BHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Etablierung des WKF nicht vorlag. Wesentliche Elemente einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung seien allerdings vorhanden und bei der Entscheidung auch berücksichtigt. BMEL und BMU hätten lediglich versäumt, die Ergebnisse dieser Abwägungen in zusammenfassender Form zu dokumentieren, um den formalen Anforderungen des § 7 BHO zu genügen.

So werde die Ausgangslage der Wald- und Holzwirtschaft in Deutschland im Jahr 2009 im „Waldbericht 2009 der Bundesregierung“ umfassend dokumentiert (BT-Drs. 16/13350 vom 11. Juni 2009). Nach einer Darstellung der naturalen und wirtschaftlichen Situation werde im Kapitel III.5 zusammengefasst, welche Maßnahmen der Forstwirtschaft sowie die Nutzung langlebiger Holzprodukte die Atmosphäre langfristig von CO₂ entlasten und dazu beitragen, die CO₂-Senkenfunktion des Waldes zu erhöhen. Es werde ferner dargelegt, welche Auswirkungen sich aus der Wahl der Anwendung von Artikel 3 Absatz 4 des Kyoto-Protokolls ergäben, d. h., dass Veränderungen in der Kohlenstoffbilanz der Wälder in Deutschland durch Waldbewirtschaftung auf die deutsche Treibhausgasbilanz angerechnet werden.

Bei der Entwicklung der Förderrichtlinie für den WKF seien die wald- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung zugrunde gelegt worden. Der WKF und seine Förderrichtlinie hätten sich uneingeschränkt an der Zielbestimmung des Energie- und Klimafonds orientiert. Dabei seien verschiedene Handlungsoptionen zur Umsetzung diskutiert worden.

Im Kapitel III.4.1 des Waldberichts 2009 der Bundesregierung seien die Maßnahmen zur Strukturverbesserung im ländlichen Raum (GAK-Förderung Forsten) ausführlich dargestellt und mit Zahlen hinterlegt. Ferner werde in dem ressortabgestimmten Waldbericht auf die deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel verwiesen (BT Drs. 16/11595 vom 19. Dezember 2008). Hierin würden auch für die Forstwirtschaft erste Handlungsoptionen genannt (s. Kapitel 3.2.7).

Die Kritik des Bundesrechnungshofes, wonach die Ressorts hätten erkennen müssen, dass der WKF zu einem weiteren Forschungsprogramm „mutiert“ und wenig zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel beitragen kann, werde zurückgewiesen.

Auf Vorhalt haben die Ressorts in einem Folgeschriftwechsel eingeräumt, dass zum Zeitpunkt der Entwicklung der Förderrichtlinie des Waldklimafonds keine messbaren und nachprüfbaren operativen Ziele formuliert wurden. Im Zuge der Auswertung der zu erwartenden Evaluierungsergebnisse und der anschließenden eventuellen Anpassung der Zielstruktur des WKF werde nunmehr angestrebt, messbare und operativ nachprüfbare Ziele zu formulieren. Um dafür schnellstmöglich die notwendige Informationsgrundlage zu schaffen, sei in der Leistungsbeschreibung der anstehenden Evaluierung großer Wert auf Messbarkeit gelegt worden. So werde einerseits die Anwendung von quantitativen und qualitativen Indikatoren für die Evaluierung an sich verlangt. Damit solle ein möglichst aussagekräftiges und methodisch belastbares Bild der Erfolge und Misserfolge und insbesondere möglicher zukünftiger Maßnahmen zu den Teilzielen des WKF erarbeitet werden. Darüber hinaus verlange die Leistungsbeschreibung auch explizit die Erarbeitung von Indikatoren, welche in Zukunft für die Überprüfung der Zielerreichung der Förderrichtlinie genutzt werden können. Ein spezieller Fokus solle dabei auf der Messung des Beitrags des WKF zur CO₂-Minderung liegen.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Kritik, auch bestätigt durch die Zugeständnisse beider Bundesministerien, fest. Die unzureichende Analyse der Ausgangslage und die fehlende Auseinandersetzung mit den angestrebten Zielen der Fördermaßnahmen haben dazu geführt, dass die Bundesministerien keine messbaren Ziele formuliert haben.

Diese Versäumnisse in der Planungsphase werden auch durch die nunmehr im Rahmen der Evaluierung vorgesehene Anwendung von quantitativen und qualitativen Indikatoren nicht mehr geheilt werden können. Allenfalls für die Zukunft kann dann – nahezu zehn Jahre nach Einführung des Förderprogramms – eine ausreichende, vor allem messbare Zielfestlegung vorgenommen werden. Die Bundesministerien sollten entsprechend den Vorgaben des § 7 BHO nunmehr unverzüglich eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter

Einschluss aller Handlungsoptionen erstellen und die notwendigen Fördermöglichkeiten daraus ableiten.

3 Steuerung des WKF

3.1 Regelungslage

Gemäß § 19 Absatz 1 der GGO arbeiten die Bundesministerien in Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten.

3.2 Feststellungen

(1) Die Bundesministerien BMEL und BMU setzten zur Durchführung des WKF eine Steuerungsgruppe ein, die aus Vertreter/innen beider Ressorts besteht und die regelmäßig tagt. An den Sitzungen der Steuerungsgruppe nahmen auch Vertreter/innen des Projektträgers teil. Anlässlich der Tagungen wurden unter anderem die Tagesordnungspunkte Weiterentwicklung und finanzielle Lage des WKF beraten sowie Entscheidungen zu eingereichten Projekten und Skizzen getroffen. Fachliche und inhaltliche Differenzen wurden bei den Sitzungen beigelegt oder eine Entscheidung der Leitungsebene vorbereitet.

(2) Das BMEL setzte sich im Jahr 2015 mit Vorwürfen des BMU auseinander, das dem BMEL eine „Blockadehaltung“ vorwarf. Die Vorwürfe seien aus Sicht der Fachabteilung unhaltbar und sachlich nicht gerechtfertigt. Die gemeinsame Federführung im WKF sei unter den Aspekten der Effizienz und Effektivität zu hinterfragen. Tatsächlich seien aus Sicht des BMEL die ursprünglich erhofften Synergieeffekte einer gemeinsamen Federführung bislang nicht erkennbar. Vielmehr ließen sich ausgehend von der gemeinsamen Federführung auf fachlicher wie auch administrativer Ebene deutliche Nachteile zulasten einer effizienten Förderprogrammabwicklung feststellen, die den WKF in der „Performance“ deutlich hinter anderen Förderprogrammen zurückfallen lasse. Durch eine Aufhebung der gemeinsamen Federführung zugunsten der eigenständigen Verantwortung der Ressorts könnten diese Nachteile überwunden werden. Ein solcher Schritt würde weitere Effizienzeffekte im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Zusätzlichkeit der Mittelverwendung im Abgleich zu anderen Förderprogrammen ermöglichen. Bezüglich der unterstellten Blockadehaltung antwortete das BMEL mit einer Gegendarstellung. So habe das BMU beim Projekt zum Kleinprivatwald in Thüringen, das fachlich in die originäre Zuständigkeit des BMEL falle, zunächst beharrlich die alleinige Zuständigkeit reklamiert. Während in der Folge das BMEL das Projekt fachlich als förderwürdig befürwortete, habe das BMU die Förderwürdigkeit des Vorhabens von konkreten Auflagen abhängig (Nadelholzanteil maximal 20 %) gemacht, die weder die Fachleute beim Projektträger BLE noch der Fachabteilung des BMEL hätten nachvollziehen können. Tatsächlich würde diese Einschränkung die spezifische Zielsetzung des WKF konterkarieren.

Das BMU hat während der Sachverhaltsabstimmung betont, der angeführten Auseinandersetzung sei ein Schriftsatz des BMEL an das BMU vorausgegangen, in dem zahlreiche Vorwürfe zu anderen Themen aufgeworfen worden seien. Die konkrete Auseinandersetzung zur „gegenseitigen Blockade“ einzelner Vorhaben habe schließlich einvernehmlich aufgelöst werden können. Zu „Blockaden“ sei es in der Folgezeit nicht mehr gekommen.

(3) Auch in einzelnen anderen Verfahren kam es zu Spannungen. In einer Sitzung der Steuerungsgruppe sollte u. a. über eine vom N. eingereichte Projektskizze „Speicherwald“ entschieden werden. Die Zielsetzung des Projektes beschrieb N. wie folgt: „In einem Verbundprojekt zwischen dem Klima-Bündnis und N. wird mit Hilfe von Informationsmaterialien und auf Veranstaltungen der regionale Klimaschutzbeitrag von Wäldern ohne forstliche Nutzung dargestellt.“ Die heutigen, vergleichsweise jungen Wälder in Deutschland speichern in den kommenden Jahrzehnten und Jahrhunderten erhebliche Mengen Kohlenstoff in oberirdischer Biomasse sowie im Waldboden. Einige dieser Wälder einer natürlichen Entwicklung zu überlassen, sei demnach eine Maßnahme, die zum Klimaschutz beitrage. Derzeit sei der Anteil solcher Wälder mit 1,9 % der deutschen Waldfläche sehr gering. Ziel des Projektes war es, das Bewusstsein für die Bedeutung unbewirtschafteter Wälder für den Klimaschutz in der deutschen Öffentlichkeit zu stärken. Das BMU setzte sich für das Vorhaben ein, weil es nach seiner Auffassung in besonderer Weise den Förderschwerpunkten 1 und 5 der Richtlinie entspreche. Das BMEL bemängelte, dass die Zielrichtung des Projektes der Haltung und den Aktivitäten des BMEL diametral entgegenstehe. Nachdem in den Beratungen der Steuerungsgruppe zwischen den Ressorts kein Konsens erzielt werden konnte, sollte eine Entscheidung auf Leitungsebene herbeigeführt werden. Der zuständige Staatssekretär im BMEL verfügte: „Wir sollten dem Projekt jetzt zustimmen mit dem Hinweis, dass bei uns von der Forstseite auch noch Projekte kommen, die dann BMU ebenso „durchlaufen“ lassen sollte. Wir sollten dann in Zukunft hier immer so verfahren.“ Dies sei mit dem BMU abgesprochen.

(4) Ein Forstbetrieb aus Donaueschingen bewarb sich im Frühjahr 2014 bei der BLE um eine Förderung des Projekts „Hammerbannwald“. Auf einer Fläche von 30,6 ha sollte über einen Zeitraum von 90 Jahren die Anpassung des Waldes an den Klimawandel, die CO₂-Bilanz des Waldes und die Auswirkung der Waldstilllegung auf die Biodiversität erforscht werden. Ein Mitglied des Deutschen Bundestages (MdB) hatte für das aus seiner Sicht sehr wesentliche Vorhaben geworben. Im Juli 2015 wandte es sich mit einem erneuten Schreiben an den Bundesminister des BMEL und bat um „wohlwollende Unterstützung“ des Projekts und „die mit der Förderung verbundenen Prozesse konstruktiv“ zu begleiten. Er erachtete „jahrelange Bearbeitungszeiten“ als wenig transparent und vertrauensbildend.

Aus Sicht beider Ressorts ziele das Projekt auf die Einrichtung einer Referenzfläche zur natürlichen Waldentwicklung und die vertraglich festgelegte Herausnahme einer Waldfläche aus der Bewirtschaftung. Die Steuerungsgruppe des WKF stufte in ihrer Sitzung am 11. Juli 2014 die Projektskizze als grundsätzlich förderwürdig ein, wobei in einigen Punkten jedoch Nachbesserungsbedarf gesehen wurde. Bei gemeinsamer Federführung des WKF durch BMEL und BMU falle das Vorhaben in die – zwischen beiden Ressorts vereinbarte – thematische Zuständigkeit des BMU.

Das BMU erstellte den Entwurf eines Antwortschreibens. Darin führte es aus, dass „das Projekt von beiden Bundesministerien sehr positiv gesehen wird und ihm keine politischen Hinderungsgründe entgegenstehen. Die Einrichtung von Referenzflächen mit dauerhaft natürlicher Waldentwicklung sei ein wichtiges Anliegen, um aufzuzeigen, dass Nutzungsverzicht im Wald einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert haben könne.“ Das BMEL teilte dem BMU mit, dass es den Satz mit dem „gesamtgesellschaftlichen Mehrwert des Nutzungsverzichts“ nicht mittragen könne und daher um Streichung bitte. „Dies gelte umso mehr, da in dem Kontext des Schreibens suggeriert wird, dies wäre das gemeinsame Ziel beider Häuser.“ Das BMU wollte den Satz zur „inhaltlichen Untermauerung“ beibehalten. Im Folgenden setzte es sich stark für die Realisierung des Vorhabens ein und zog hierfür auch die Expertise der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hinzu. Letztlich scheiterte das Projekt, weil der Antragsteller die Konditionen einer möglichen Entschädigungszahlung, an die sich das BMU haushaltsrechtlich gebunden sah, nicht akzeptieren wollte.

(5) Aus Sicht des Bundeskanzleramtes war das Thema internationale Waldpolitik „besonders streitbeladen“ und ein „Dauerdissens“ zwischen beiden Bundesministerien. Deshalb bereitete es eine Intervention beim BMEL und beim BMU mit dem Ziel einer besseren Zusammenarbeit vor. Bei Projekten aus dem WKF und der Internationalen Klimaschutzinitiative komme es regelmäßig zu Unstimmigkeiten bezüglich der Projekte, die aber i. d. R. gelöst werden konnten. Hier wäre jedoch eine bessere Zusammenarbeit möglich. Für die Atmosphäre zwischen den Häusern spielten vor allem die Konflikte bei der Sitzung von Forest Europe in Wien die entscheidende Rolle (offenbar wich das BMEL von einer vorher mit dem BMU abgestimmten Position ab).

Das Bundeskanzleramt wandte sich im September 2015 an das BMEL, um sich über den Dauerdissens bei der internationalen Waldpolitik zu informieren, mit dem Ziel, mit dem BMEL und dem BMU zu sprechen. Es bat darum, einige Fakten zu den Streitpunkten aufzulisten. Daraufhin bereitete das zuständige Fachreferat die Dissenspunkte zwischen dem BMEL und dem BMU beim WKF auf:

„Für den WKF wurde im Vorfeld seiner Errichtung eine gemeinsame Federführung BMU/BMEL vereinbart. In der praktischen Umsetzung seit Juli 2013 hat sich gezeigt, dass mit der gemeinsamen Federführung erheblicher Abstimmungsaufwand verbunden ist, der sich – auch im Vergleich zu anderen Förderprogrammen – nachteilig auf die Umsetzung und Außenwirkung des WKF auswirkt. Besonders erschwerend wirken sich unterschiedliche fachliche Sichtweisen beider Ressorts zu einzelnen Förderanträgen aus. Sie führen auf Arbeitsebene regelmäßig zu fachlichem Disput und erheblichen Verzögerungen.“ Vor diesem Hintergrund hätten Gespräche auf Staatssekretärs- und UAL-Ebene stattgefunden. Im Ergebnis sei vereinbart worden, im Sinne einer Konsensfindung bei entsprechenden Fällen „beiderseits fachliche Bedenken zurückzustellen“. Während das BMEL dies seitdem unter Hintanstellung fachlicher Bedenken praktiziere, ließen aktuelle Beispiele deutlich werden, dass sich das BMU an die besprochene Vorgehensweise offenbar nicht mehr gebunden fühle. So würden für das BMEL wichtige Vorhaben z. T. seit über einem Jahr weiterhin blockiert.

Das BMU hat hierzu ausgeführt, es weise diese Vorwürfe zurück. Es sei zum damaligen Zeitpunkt der Eindruck entstanden, das BMEL wolle durch die einseitige Kritik eine Teilung des

WKF und dessen Mittel herbeiführen. Das BMU habe sich hingegen dafür eingesetzt, eine gemeinsame Federführung beim WKF aus politischen und fachlich sinnvollen Gründen beizubehalten.

(6) Nach Auffassung beider Bundesministerien funktioniert die Zusammenarbeit zwischenzeitlich. Trotzdem kam es in der Folgezeit wiederholt zu Auseinandersetzungen über die haushaltsrechtliche Ausgestaltung des WKF und die Funktion des Projektträgers. Während der Sachverhaltsabstimmung haben beide Ressorts übereinstimmend ausgeführt, die Protokolle der Steuerungsgruppe belegten, dass sich die fachliche Zusammenarbeit der beiden Ressorts untereinander und mit dem Projektträger FNR in den letzten Jahren deutlich verbessert habe. So werde das Einvernehmen über Entscheidungen z. B. über neue Förderaufrufe oder neue Abstimmungsverfahren zügig herbeigeführt und offene Fragen würden zielorientiert und konstruktiv geklärt.

3.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Bundesministerien die Vorgaben der GGO nur vordergründig beachtet haben. Inhaltlich blieben unterschiedliche Auffassungen bestehen.

(2) Die unterschiedlichen Grundausrichtungen in Bezug auf die Funktion der Wälder führten zu erheblichen Spannungen. Eine in der GGO vorgegebene Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung war inhaltlich nicht gewährleistet. Während das BMU auf seiner aktuellen Website Wälder zuallererst als „wertvolle Lebensräume für viele bedrohte Tier- und Pflanzenarten“ ansieht, betont das BMEL auf seiner Website, dass sich der Wald „erst durch die nachhaltige Bewirtschaftung in den letzten 300 Jahren zu einem ganz besonderen Natur-, Erholungs- und Wirtschaftsraum“ entwickelte. Aufgabe der nationalen Waldpolitik sei es, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Funktionen des Waldes in Einklang zu bringen.

(3) Diese unterschiedlichen Sichtweisen im WKF in Einklang zu bringen, ist den beiden Bundesministerien insgesamt nicht gelungen. Der seit dem Jahr 2015 praktizierte gegenseitige „Nicht-Blockade-Pakt“ erweckt nur oberflächlich den Eindruck einer einheitlichen Handlungsweise. Er verdeckt die grundlegenden Differenzen, unterdrückt die Auseinandersetzung über Ziele zur Klimapolitik und blendet Zielkonflikte zwischen den vom BMEL eingebrachten wirtschaftlichen Interessen der Waldeigentümer und der vom BMU angestrebten natürlichen Regeneration des Waldes aus. Zwar dient dieser „Pakt“ einerseits einer breit angelegten Forschungstätigkeit, andererseits besteht jedoch das Risiko, dass Forschungsvorhaben, mit denen jedes Bundesministerium seinen Standpunkt untermauern möchte, die Arbeit der Steuerungsgruppe überlagern. Dieses Risiko wird noch erhöht, wenn die Bundesministerien Forschungsergebnisse anzweifeln, die ihrer eigenen Grundhaltung zuwiderlaufen. So zeigen die Ausführungen des BMEL zur Projektskizze „Speicherwald“, dass das BMEL der Förderung nur mit der „Maßgabe“ zustimmte, dass das BMU dann andererseits auch forstwirtschaftliche Projekte akzeptieren müsse. Dies ist in der Folgezeit zwar geschehen, eine einheitliche

Grundhaltung beider Bundesministerien und damit der Bundesregierung steht jedoch noch immer aus.

(4) Wir haben empfohlen, dass sich die Bundesministerien zunächst anhand vorliegender Forschungsergebnisse über die grundsätzliche Ausrichtung des WKF zur möglichst raschen Anpassung der Wälder an den Klimawandel einigen sollten. Sodann sollten sie ihre Ziele und Vorhaben allein daran ausrichten und nicht weitere Forschungsvorhaben entsprechend der jeweiligen Sichtweise auf die Funktion des Waldes vorantreiben. Die dafür notwendige konstruktive und zielorientierte Zusammenarbeit erfordert mehr als nur das gegenseitige Aushandeln von als ressortspezifisch angesehenen Vorteilen.

3.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben dieser Würdigung widersprochen. BMEL und BMU prüften die für den WKF zu ergreifenden Maßnahmen gemäß ihrer ressortspezifischen Zuständigkeit. Naturgemäß beleuchtete und bewerte das BMEL schwerpunktmäßig die forstfachlichen sowie die ökonomischen Themen, das BMU schwerpunktmäßig naturschutzfachliche und umweltrelevante Themen. Dies stehe nicht im Widerspruch zur GGO, die an keiner Stelle eine einheitliche Grundhaltung der beteiligten Ressorts verlange, sondern lediglich die Einheitlichkeit von Maßnahmen und Erklärungen. Alle Entscheidungen seien aber in der Vergangenheit einvernehmlich getroffen worden. Dabei sei es gänzlich unerheblich, welche Arbeitsschritte erforderlich seien, um den Konsens jeweils herbeizuführen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtungen beider Ministerien würden in der fachlichen Beurteilung der Skizzen regelmäßig unterschiedliche Aspekte kritisiert oder begrüßend hervorgehoben. Dessen ungeachtet bestehe zwischen den beteiligten Ministerien die Absicht, die jeweiligen Aufgaben, Themen und Schwerpunkte zu berücksichtigen und bestmöglich in Einklang zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, erfolgten und erfolgen regelmäßige Absprachen auf Fachebene, die dazu beitrügen, gesamtgesellschaftlich tragbare Kompromisse im Bezug zu Wald und Klimaschutz zu erzielen. Dies stehe im Einklang mit den Anforderungen der GGO.

Der Bundesrechnungshof treffe ferner die Feststellung, dass vor dem Hintergrund der unterschiedlichen fachpolitischen Profile der beiden Ressorts zunächst anhand vorliegender Forschungsergebnisse über die Grundausrichtung des WKF zur möglichst raschen Anpassung der Wälder an den Klimawandel Einigkeit herbeigeführt werden solle. Dieser Anspruch sei aus Sicht von BMEL und BMU nicht nachvollziehbar. Es komme vielmehr darauf an, die Wissensstände verschiedener Forschungsgebiete und entsprechend der Expertise der beiden Häuser anlassbezogen miteinander zu verbinden und gangbare Kompromisse zu identifizieren. Um eine engere Verzahnung beider Häuser zu fördern, Synergieeffekte zu nutzen und ressortübergreifend relevante Themen gemeinsam näher in den Fokus zu rücken, hätten beide Bundesministerien im Laufe der Zusammenarbeit die vormals bestehende ABC-Zuordnung der zu fördernden Projekte abgeschafft und damit die Einheitlichkeit der fachlichen Begutachtung verbessert.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Kritik aufrecht. Die Bundesministerien verkennen offensichtlich die Bedeutung von § 19 Absatz 1 GGO. Entgegen deren Stellungnahme will die Vorschrift nicht nur die Einheitlichkeit von Erklärungen, sondern auch die Einheitlichkeit der Maßnahmen sicherstellen. Die Einheitlichkeit der Maßnahmen ist jedoch nur gewährleistet, wenn die Bundesministerien innerhalb einer Fördermaßnahme die gleiche Grundhaltung einnehmen. Dabei ist es entgegen der Auffassung der Bundesministerien von Bedeutung, welche Arbeitsschritte erforderlich sind, um den Konsens jeweils herbeizuführen. Denn jeder unnötige Arbeitsschritt ist mit zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden und steht einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung entgegen.

Eine einheitliche Grundhaltung war in der Vergangenheit – entgegen der Stellungnahme bei der Bundesministerien – erkennbar nicht gegeben. Dies verdeutlichen die von uns angeführten Beispiele, auf die die Bundesministerien in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen sind. Selbst das Bundeskanzleramt hat darauf verwiesen, dass es bei Projekten aus dem WKF und der Internationalen Klimaschutzinitiative regelmäßig zu Unstimmigkeiten gekommen ist und wollte sich streitschlichtend einschalten. Letztlich konnten die grundlegenden Unstimmigkeiten nur mit einem gegenseitigen „Nicht-Blockade-Pakt“ aufgelöst werden. Ein „Nicht-Blockade-Pakt“ führt jedoch gerade nicht zu dem gewünschten Ziel, „die Wissensstände verschiedener Forschungsgebiete und entsprechend die Expertise der beiden Häuser anlassbezogen miteinander zu verbinden und gangbare Kompromisse zu identifizieren“. Vielmehr wird durch einen solchen „Pakt“ eine Fragmentierung und ein Nebeneinander in der Förderpolitik verstetigt, die der Einheitlichkeit des Programms und dem effizienten Mitteleinsatz abträglich sind.

4 Finanzielle Ausstattung des WKF

4.1 Regelungslage

(1) Gemäß § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.

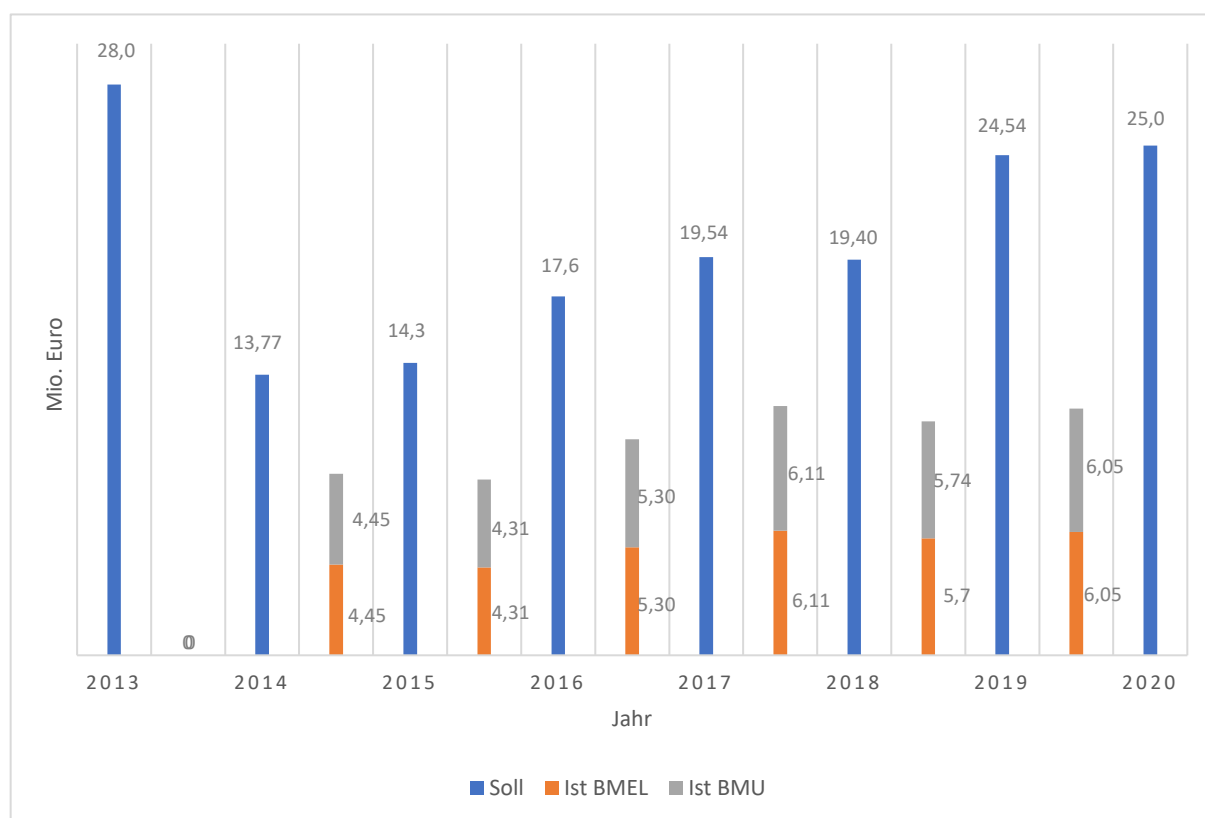
(2) Die Mittel sind notwendig, wenn sie bei vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtungsweise (also objektiv) erforderlich sind, um die Aufgabe zu erfüllen.

4.2 Feststellungen

- (1) Die Mittel für das Förderprogramm WKF waren für die Jahre 2013 bis 2020 im Energie- und Klimafonds veranschlagt.
- (2) Im Wirtschaftsjahr 2019 wurden dem BMEL und dem BMU für den unter gemeinsamer Federführung bewirtschafteten WKF insgesamt Mittel von 24,54 Mio. Euro zur Bewirtschaftung zugewiesen, von denen 12,10 Mio. Euro verausgabt wurden.
- (3) Die Entwicklung der veranschlagten und der tatsächlich ausgegebenen Mittel in den Jahren 2013 bis 2020 zeigt die nachfolgende Abbildung 1.

Abbildung 1

Jahresvergleich der SOLL-/IST-Ausgaben im WKF



Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes.

4.3 Vorläufige Würdigung

- (1) Wir haben beanstandet, dass die Bundesministerien BMEL und BMU § 6 BHO nicht ausreichend beachtet haben. Sie haben über Jahre Mittel in den Haushalt eingestellt, die in dieser Höhe bei objektiver Betrachtungsweise nicht notwendig waren. In keinem Haushaltsjahr wurden die veranschlagten Mittel auch nur annähernd ausgeschöpft. Allein im

Haushaltsjahr 2019 wurden von über 24 Mio. Euro veranschlagter Mittel lediglich rund 12 Mio. Euro (etwa 50 %) verausgabt.

(2) Wir haben die weitere Aufstockung der Haushaltsmittel im Haushaltsjahr 2020 somit als nicht plausibel angesehen, zumal die Bundesministerien nicht ausführten, wie zukünftig die veranschlagten Mittel ausgegeben werden sollen. Eine allzu großzügige Mittelveranschlagung ist mit dem Grundsatz der Sparsamkeit nicht vereinbar und fördert erfahrungsgemäß die Gefahr, dass Vorhaben finanziert werden, die allenfalls wünschenswert, aber nicht objektiv erforderlich sind. Dies nicht zuletzt deshalb, um nachzuweisen, dass eine weiterhin hohe Mittelveranschlagung gerechtfertigt ist.

(3) Die veranschlagten Ausgaben sind zukünftig zurückzuführen und – sofern keine besondere Begründung vorliegt – allenfalls in Höhe der im langjährigen Mittel getätigten Ausgaben zu veranschlagen.

(4) Wir haben ferner darauf verwiesen, dass die Projektträgerkosten vollständig und transparent veranschlagt werden sollten. Die Bundesministerien sollten die Wirtschaftsplanung sorgfältiger begleiten und irreführende Angaben – noch vor einer Verwendung im Haushaltsaufstellungsverfahren – korrigieren lassen. Wenn neben dem Wirtschaftsplan auch noch im Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds an den Haushaltsgesetzgeber zu niedrige und damit falsche Projektträgerkosten kommuniziert werden, führt dies nicht nur zu Intransparenz, sondern auch zu einer Fehlinformation seitens der Bundesregierung.

4.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Finanzplanung im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht begründet sei, weil eine Neuausrichtung des WKF erfolgt sei. Der Mittelansatz des WKF sei für das Jahr 2021 erhöht worden, um den aktuellen Problemen im Wald begegnen zu können. Die Wetterextreme führten zu erheblichen Problemen bei der Waldbewirtschaftung, die auch die Holzversorgung gefährdeten.

Die vom Bundesrechnungshof kritisierte Aufstockung der Mittel im Jahr 2020 sei aufgrund einer Bedarfsplanung erfolgt, die einer Prüfung des Haushaltsgesetzgebers unterworfen und von diesem anschließend ausdrücklich gebilligt wurde. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte in seiner Sitzung am 14. November 2019 die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigung bei Kapitel 6092 Titel 686 06 (WKF) qualifiziert gesperrt (Ausschussdrucksache 19/5472). Die Aufhebung der Sperre habe mithin der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 36 i. V. m. § 22 Satz 3 BHO bedurft. Der Haushaltsvermerk verlangte die Vorlage eines Umsetzungskonzeptes als Voraussetzung für die Entsperrung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigung.

Mit Schreiben vom 24. Januar 2020 habe das BMEL in Abstimmung mit dem BMU dem BMF das Umsetzungskonzept vorgelegt. Hierin hätten BMEL und BMU umfänglich dargelegt, welche Gründe bislang zur unvollständigen Mittelauslastung geführt hätten und wie dieser in

den nächsten Jahren verbessert würde. Dabei sei berücksichtigt worden:

- die zügige Prüfung und Bewilligung von Skizzen und Anträgen
- fokussierte Förderaufrufe zu politisch relevanten Themen
- die Konzeption zusätzlicher Modell- und Demonstrationsprojekte
- verstärkte Kommunikation zum WKF und zum Wissenstransfer

In seiner Sitzung am 12. Februar 2020 habe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages seine Einwilligung zur Aufhebung der Haushaltssperre erteilt.

Auch die Kritik an der intransparenten Darstellung der Projektträgerkosten haben BMEL und BMU zurückgewiesen. Die Abweichung von rund 30 000 Euro für Projektträgerkosten der FNR im Energie- und Klimafonds-Tätigkeitsbericht 2019 von den tatsächlichen Projektträgerkosten lasse sich durch Nachbuchungen und Korrekturen begründen. Eine verlässliche Zahl habe daher erst im 2. Quartal des Folgejahres vorliegen können. Der geplante Anstieg der Projektträgerkosten im Jahr 2021 von 14 800 Euro ergebe sich aus tariflichen Anpassungen, also Änderungen der jeweiligen Entgeltstufe, sowie aus der tariflichen Entgelterhöhung ab dem 1. April 2021.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass die Bundesministerien § 6 BHO nicht ausreichend beachtet haben. Sie haben über Jahre Mittel in den Haushalt eingestellt, die in dieser Höhe bei objektiver Betrachtungsweise nicht notwendig waren.

5 Projektträger

5.1 Regelungslage

(1) Gemäß § 44 Absatz 3 BHO kann juristischen Personen des privaten Rechts mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt.

(2) Voraussetzung dafür, dass die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt, ist u. a. die Wirtschaftlichkeit der Übertragung.

5.2 Feststellungen

(1) Der WKF startete mit einer „Projektgruppe WKF“, die sich personell aus vier abgeordneten Kollegen/innen der BLE bzw. des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (TI) zusammensetzte. Die Ressorts richteten für die Projektträgerschaft am 26. September 2014 einen Beschaffungsantrag an die Zentrale Vergabestelle im Geschäftsbereich des BMEL (ZV-BMEL) bei der BLE. Der Vorstandsvorsitzende der FNR erklärte – ohne sachlichen Grund – noch vor der Ausschreibung anlässlich der Feier der 300-jährigen „Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft“, die FNR erhalte den „Führersitz des WKF“.

Für die Projektträgerschaft bewarben sich drei Anbieter: die FNR, das K. und das D. Die Ressorts sahen die Rangfolge der grundsätzlich geeigneten Anbieter wie in der folgenden Abbildung 2 wiedergegeben.

Abbildung 2

Einschätzung der Rangfolge grundsätzlich geeigneter Anbieter

Ressort	Rang 1		Rang 2		Rang 3
BMU:	D.	>	K.	>	FNR,
BMEL:	FNR	>	D.	>	K.

Quelle: Bundesrechnungshof gestützt auf die Leitungsvorlage des BMEL vom 31. Oktober 2013, Az.: 533-65404/0047.

Im Angebot der FNR fand das BMU seine wesentlichen Anliegen und Interessen nicht wieder. Es befürchtete, dass sich die FNR dem Einfluss des BMU entziehen und den WKF für sich vereinnahmen könne. Ausschlaggebend für die Rangfolge des BMU waren neben diesen nicht-monetären Auswahlkriterien im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die monetären Aspekte des Angebots. In weiteren Gesprächen auf Fachebene kam es zu keiner einheitlichen Bewertung. Als Kompromisskandidat einigten sich das BMU und das BMEL in der Folge dann auf die BLE als Projektträger. Das BMEL wies darauf hin, dass es ihm vor allem um die fachliche Einigung gegangen sei. Es bat daraufhin die ZV-BMEL bei der BLE, die Ausschreibung aufzuheben. Die ZV-BMEL schrieb daraufhin an die Bewerber, dass die zu bewertenden Angebote deutlich über dem geschätzten Auftragswert und über den Kosten lägen, die dem Bund bei einer eigenen Wahrnehmung der ausgeschriebenen Aufgaben in vorhandenen Behördenstrukturen entstehen (Selbstkosten) würden. Per Erlass übertrug dann das BMEL die Projektträgerschaft für vier Jahre „vorläufig“ bis Ende 2017 auf die BLE.

(2) In der Folgezeit kam es immer wieder zu Abgrenzungsproblemen der BLE mit der FNR. So initiierte die FNR den Förderschwerpunkt: „Nachhaltige Waldwirtschaft“ im Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ des BMEL. Während des Abstimmungsprozesses wiesen die beteiligten Referate des BMEL darauf hin, dass mit der Zielstellung des

Anpassungserfordernisses bzw. Verbesserung des CO₂-Minderungspotenzials die geplanten Maßnahmen für den Klimawandel bereits durch die WKF-Förderrichtlinie weitgehend abgedeckt seien. Die Maßnahmen für den Klimawandel seien kaum vom WKF abgrenzbar. Auch aus Sicht des Haushaltsreferats des BMEL könne in Teilen aus der Veröffentlichung entnommen werden, dass eine große Nähe zu nach der Förderrichtlinie zum WKF förderfähigen Vorhaben nicht auszuschließen sei. Für die Projektprüfung und -bewilligung nach diesem Förderschwerpunkt bat es daher in Abstimmung mit dem für den WKF zuständigen Fachreferat, einen Abstimmungsmechanismus sicherzustellen, der Überschneidungen oder gar Doppelförderungen vermeiden helfe.

Das BMU wies im Rahmen der Sachverhaltsabklärung darauf hin, dass dies bei der BLE zu erheblichem Mehraufwand in der Projektabwicklung geführt habe.

Die Abgrenzungsprobleme dauerten an. Die BLE schlug daher vor, zunächst alle betroffenen Anträge und Skizzen vor dem Hintergrund der aktuell veröffentlichten Förderrichtlinie der FNR auf Zusätzlichkeit zu prüfen und ggf. die Anträge und Skizzen, bei denen die Zusätzlichkeit nicht (mehr) gegeben war, entsprechend der Vorgaben der Förderrichtlinie des WKF abzulehnen und eventuell auf die Förderungsmöglichkeiten bei der FNR zu verweisen. Um Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge und Skizzen zu vermeiden und die Prüfung zügig fortsetzen zu können, bat die BLE im Einverständnis mit dem BMU um möglichst baldige Entscheidung, wie weiter zu verfahren sei.

Am 6. August 2014 teilte das BMEL der FNR mit, dass bei der Bekanntmachung des Förderschwerpunkts „Nachhaltige Waldwirtschaft“ am 15. Juli 2014 – offensichtlich durch ein Redaktionsversehen – die Kollisionsklausel zur Abgrenzung des Förderschwerpunkts von der Förderrichtlinie zum WKF nicht mit veröffentlicht worden sei. Die im BMEL am 2. Juli 2014 abgestimmte Klausel lautet: „Der Förderschwerpunkt grenzt sich dabei zu den Zielen des WKF ab. Anpassung der Wälder an den Klimawandel und CO₂-Speicherung durch Wald und Holzverwendung sind kein Bestandteil dieses Förderschwerpunktes.“ Das BMEL bat darum, diese Klausel in den Förderschwerpunkt an der seinerzeit vorgesehenen Stelle einzufügen und die bisherige Bekanntmachung entsprechend zu berichtigen. Außerdem hielt es für sinnvoll, dass die beiden Projektträger BLE (WKF) und FNR (Förderschwerpunkt Nachhaltige Waldwirtschaft) sich in naher Zukunft unter Koordination des BMEL zusammensetzen, um weitere Fragen der notwendigen Abgrenzung beider Förderprogramme zu besprechen. Die Projektträger BLE und FNR verständigten sich daraufhin unter Moderation des BMEL auf bestimmte Rahmenkriterien für die Abgrenzung. Die FNR korrigierte ihre Förderbekanntmachung und fügte die ursprünglich fehlende Kollisionsklausel ein.

Trotz der Kollisionsklausel kam es auch weiterhin zu Abstimmungsproblemen und entsprechenden Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum.

Mit Vermerk vom 9. März 2016 stellte das BMEL fest, dass sich die Projektträgerschaft der BLE bewährt habe. Gerade die gesunde Konkurrenz zu den bei der FNR angesiedelten forstlichen Förderprogrammen im Bereich des FPNR führe dazu, dass das Thema Wald und Forstwirtschaft in der Projektförderung effizient und breit abgedeckt werden könne (u. a. nachwachsende Rohstoffe, erneuerbare Energie, Umwelt, Klima, Biodiversität). Mit Schreiben

vom 20. April 2016 verlängerte das BMEL im Einverständnis mit dem BMU den Geltungszeitraum der Übertragung der „Projektträgerschaft WKF“ bis zum 30. Juni 2022.

(3) Im Januar 2017 trat das BMEL in einem Gespräch am Rande der Grünen Woche an das BMU mit der Bitte heran, dass „die FNR die Aufgaben der BLE – 'also die Projektträgerschaft' – übernehmen solle“. Das BMU reagierte zunächst zurückhaltend, weil es wegen der kurz zuvor festgestellten Bestätigung der BLE keinen Anlass für eine Übertragung sah. Weitere Gespräche, auch auf Leitungsebene, führten im Zusammenhang mit den Koalitionsverhandlungen zu einer Annäherung bzgl. dieses Vorschlages.

Anlässlich eines Strategiegesprächs zwischen dem BMEL und der BLE Mitte des Jahres 2018 wies der zuständige Abteilungsleiter des BMEL darauf hin, dass bei der FNR ein Kompetenzzentrum Wald aufgebaut werde. Er regte an, dass die inhaltliche Fortführung bestimmter Aufgaben in diesem Bereich zwischen dem BMEL, der BLE und der FNR näher besprochen werden müsse. Durch die Aufgabenverlagerung auf die FNR würde eine einheitliche Bearbeitung der Themen Holz und Forst gefördert. Der Abteilungsleiter teilte im Hinblick auf den WKF mit, dass noch keine Informationen vorlägen, wie konkret mit der Situation umgegangen werden solle und gehe davon aus, in drei Monaten mehr sagen zu können.

Mit Schreiben vom November 2018 teilte das BMEL der BLE mit, dass es in Abstimmung mit dem BMU entschieden habe, die Projektträgerschaft für den WKF zum 1. Januar 2019 von der BLE an die FNR zu verlagern. Die für den WKF anzusetzenden Projektträgerkosten sollen fünf Prozent des Ansatzes des WKF nicht übersteigen.

5.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben bemängelt, dass die Bundesministerien der FNR ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit die Projektträgerschaft übertragen haben.

(2) Da die Bundesministerien im Oktober 2013 nach einer Ausschreibung das Verfahren im Hinblick auf eine nicht vorliegende Wirtschaftlichkeit der Angebote aufgehoben haben, ist die Übertragung der Projektträgerschaft auf die FNR im Jahr 2019 ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht begründbar. Zwar mag die einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben im Kompetenzzentrum Wald der FNR ggf. im Sinne möglicher Synergieeffekte vorteilhaft erscheinen. Die Bundesministerien können diese Einschätzung jedoch nicht belegen, weil sie bereits im Frühjahr 2016 der BLE die Projektträgerschaft bis Mitte 2022 übertragen und zuvor argumentiert hatten, gerade die unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch FNR und BLE gewährleiste eine gesunde Konkurrenz und damit eine effektive Abdeckung der Themen Wald- und Forstwirtschaft. Da demnach offensichtlich keine inhaltlichen Gründe für den Wechsel der Projektträgerschaft vorlagen, kommt monetären Gesichtspunkten eine erhöhte Bedeutung zu.

(3) Ohne eine sorgfältige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine stringente Abgrenzung der jeweiligen Förderbereiche bleibt die Argumentation der Bundesministerien sachlich

nicht fundiert und beliebig. So hat das BMEL einerseits argumentiert, eine gesunde Konkurrenz sei der Bearbeitung förderlich, andererseits aber argumentiert, die „einheitliche Bearbeitung“ der Themen sei vorteilhaft. Keine dieser Aussagen haben die Bundesministerien belegt; die jeweilige Argumentation folgt offensichtlich der Maxime, „es wird behauptet, was gerade passt“.

(4) Wir haben es für geboten erachtet, die Projektträgerschaft unter ordnungspolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu überprüfen.

5.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass die Wirtschaftlichkeit getroffener Entscheidungen ein Kriterium zu ihrer Beurteilung sei, die fachliche Eignung ein Weiteres. Der Bundesrechnungshof habe festgestellt, dass die Mittelauslastung des WKF völlig unbefriedigend und die Abstimmungsprozeduren schleppend waren. Die Ressorts hätten daher Anlass gehabt, zur Verbesserung der Auslastung auch die Projektträgerschaft zu hinterfragen, zumal es sich bei der Wahl der BLE um einen Kompromiss gehandelt habe. Die FNR hätte bereits bei der Ausschreibung im Jahr 2014 ein Angebot vorgelegt, das von den Ressorts begutachtet worden sei. Die Wirtschaftlichkeit sei nur im Vergleich der beiden damaligen Mitbewerber ungünstig ausgefallen, ein Vergleich mit der BLE sei mangels Angebots der BLE nicht einbezogen worden. Insofern könne nicht pauschal unterstellt werden, dass die Umsetzung des WKF durch die FNR weniger wirtschaftlich sei als die durch die BLE. Tatsächlich hätten die Verwaltungskosten der FNR im Jahr 2019 mit 4,1 % über einen Prozentpunkt unter dem Wert gelegen, den die BLE für 2018 berichtet habe (5,2 %). Die fachliche Eignung der FNR sei bereits während der Ausschreibung 2014 überprüft und bestätigt worden. Insofern bestehe kein Anlass zu der Vermutung, dass die Übertragung der Projektträgerschaft weder wirtschaftlich noch geeignet gewesen sei. Bei der Entscheidung zum Wechsel des Projektträgers seien in erster Linie fachliche Aspekte berücksichtigt worden. Hinsichtlich des Personaleinsatzes und seiner Begrenzungen seien mündliche Absprachen getroffen worden. Allerdings seien diese fachlichen und wirtschaftlichen Abwägungen nicht schriftlich festgehalten worden. Gleichwohl werde im Rahmen der bereits initiierten Evaluierung des WKF auch die Umsetzung und Abwicklung der Förderrichtlinie seit Übernahme der Projektträgerschaft durch die FNR überprüft.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Beanstandung aufrecht. In ihrer Stellungnahme haben die Bundesministerien nicht begründen können, warum von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgesehen werden konnte. Die Projektträgerschaft und deren „Vergabe“ ist eine finanzwirksame Maßnahme, der eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorausgehen muss. In diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung können sowohl monetär bewertbare als auch monetär nicht bewertbare Aspekte einfließen.

6 Förderverfahren

6.1 Regelungslage

(1) Nach VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO können die Bundesministerien Förderrichtlinien erlassen. Der Hauptzweck besteht darin, sachdienliche, inhaltliche und verfahrensmäßige Voraussetzungen für die Abwicklung des Förderprogramms festzulegen.

(2) Die aktuelle Förderrichtlinie enthält Ausführungen zu Maßnahmenbeschreibungen, den Zuwendungsempfängern, den Zuwendungsvoraussetzungen, über Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen und das Verfahren.

Danach soll als Zuwendungszweck mit den Maßnahmen der Richtlinie das CO₂-Minderungs-, Energie- und Substitutionspotenzial von Wald und Holz erschlossen und optimiert sowie die Anpassung der deutschen Wälder an den Klimawandel unterstützt werden. Der Erfolg der Maßnahmen ist daran zu messen, welchen konkreten Beitrag sie, nach Möglichkeit quantitativ untersetzt, zu den genannten Zielen leisten.

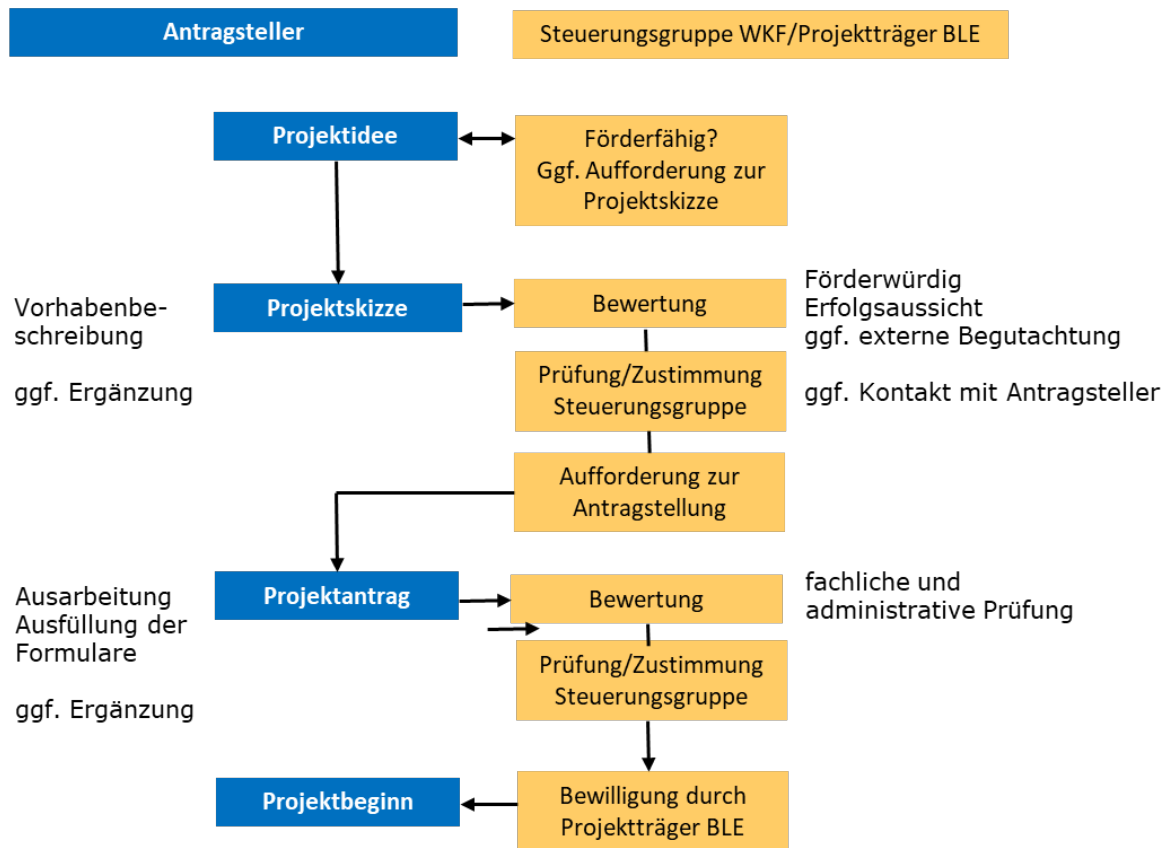
Dementsprechend sollen Projekte nur dann förderfähig sein, wenn für die beantragte Maßnahme dargestellt wird, welche Effekte zur CO₂-Minderung und/oder Anpassung der Wälder an den Klimawandel zu erwarten sind. Die Angaben sollen der Entscheidung zur Förderung zugrunde gelegt werden. Dabei sollen auch Stellungnahmen unabhängiger Experten berücksichtigt werden.

6.2 Feststellungen

(1) Die Projektträger haben den vorgesehenen Ablauf des Förderverfahrens eingehalten. Den regelmäßigen, mit der BLE praktizierten Ablauf zeigt die nachfolgende Abbildung 3.

Abbildung 3

Ablauf des Förderverfahrens bis zur Bewilligung der Zuwendung/Projektträger BLE

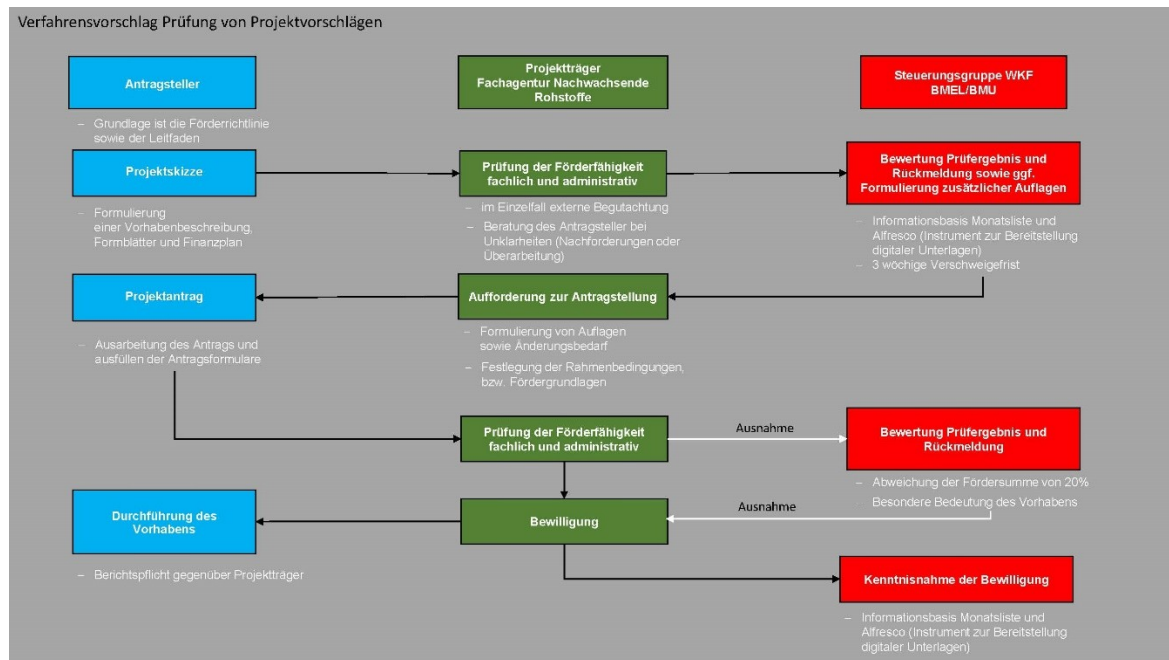


Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Auswertung von Unterlagen der Steuerungsgruppensitzung.

Die FNR beschreibt den Ablauf des Förderverfahrens bis zur Bewilligung der Zuwendung in einem Verfahrensvorschlag Anfang 2020 gemäß folgender Abbildung 4.

Abbildung 4

Verfahrensvorschlag der FNR



Quelle: Verfahrensvorschlag der FNR für eine beschleunigte Prüfung von Projektvorschlägen.

(2) Die Bearbeitungsdauer zwischen Eingang der Projektskizze und der Antragsbewilligung betrug in den zwölf in die Erhebung einbezogenen Projekten durchschnittlich mehr als ein Jahr. Die Zeitdauer zwischen Skizzeneinreichung und Zuwendungsbescheid in den in die Erhebung einbezogenen Fällen zeigt die nachfolgende Tabelle 1.

Tabelle 1

Zeitdauer zwischen Skizzeneinreichung und Zuwendungsbescheid in Tagen

Förderkennzeichen		Zeitdauer in Tagen zwischen Skizzeneinreichung und Erlass der Zuwendungsbescheide
1	22WA409601	398
2	22WA409602	
3	22WA409603	
4	22WA409604	
5	22WB400704	158
6	22WB410203	680
7	22WC410301	281
8	22WC410701	403

Förderkennzeichen		Zeitdauer in Tagen zwischen Skizzeneinreichung und Erlass der Zuwendungsbescheide
9	22WC503697	991
10	22WC503698	
11	22WC503699	
12	22WC507804	1 578
Durchschnittliche Laufzeit:		374

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Projektakte.

Bei der Bewertung der Projektskizzen kam es in mehreren Fällen zu unterschiedlichen Bewertungen durch die Steuerungsgruppe sowie durch externe oder interne Gutachter und damit zu längeren Bearbeitungszeiten.

Beispiel:

Beim Verbundprojekt Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer und Gesellschaft (KKEG – Förderkennzeichen: 28WC503602) bewertete ein Gutachter das Teil-Projekt als nicht förderwürdig, während zwei Gutachter das Projekt als förderwürdig mit Auflagen einstufen. Die Projektskizze ging im August 2013 beim BMEL ein, der Projektträger bewilligte das Vorhaben im Dezember 2014.

6.3 Vorläufige Würdigung

(1) Die Projektträger haben das vorgegebene Verfahren bis zur Bewilligung eines Vorhabens eingehalten. Unsere Auswertung zeigt jedoch, dass das Verfahren insgesamt durchschnittlich über ein Jahr dauert.

(2) Die Durchlaufzeit von durchschnittlich 374 Tagen in den in die Erhebung einbezogenen Förderfällen setzt sich im Wesentlichen aus Bearbeitungszeit und Wartezeit zusammen. Auffällig ist, dass im gesamten Prozess durch zwei Durchgänge (Schleifen) in der Steuerungsgruppe immer wieder Bearbeitungs- und Wartezeiten anfallen, die eine deutliche Erhöhung der Durchlaufzeit bewirken. Ferner beansprucht die externe Begutachtung und die damit verbundene Zeitdauer sowie die Abstimmung erhebliche Ressourcen. Sofern die Bundesministerien nicht gänzlich auf die externe Begutachtung verzichten möchten, erscheint es daher überlegenswert, die Durchlaufzeiten dadurch zu reduzieren, dass die Steuerungsgruppe entweder nur über die Skizze oder nur über den Antrag berät. Im ersteren Fall wären die eingereichten Projektskizzen sorgfältig zu prüfen und mit klaren Vorgaben für die weitere Antragsbearbeitung zu versehen; im letzteren Fall wären für die vorgelagerte Skizzenbearbeitung eindeutige generelle Vorgaben für den Projektträger erforderlich.

- (3) Wir haben daher empfohlen, die Ablauforganisation unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse zu optimieren und die Durchlaufzeiten deutlich zurückzuführen.

6.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben zugestanden, dass die Kritik an der Dauer, die für die Prüfung und Bewilligung von Fördervorhaben teilweise benötigt wurde, nachvollziehbar sei. Aus diesem Grund hätten BMEL und BMU gemeinsam mit dem Projektträger FNR das Verfahren zur Bewertung von eingereichten Skizzen weiter optimiert. Unter anderem seien nunmehr Verschweigezeiten vereinbart, die dazu beitragen, dass Stellungnahmen zu den Voten des Projektträgers und hier insbesondere abweichende Einschätzungen zeitnah mitgeteilt werden. Auch trage die Abstimmung von thematischen Förderaufrufen dazu bei, dass die Ressorts ihre fachlichen Erwartungen an die vorzulegenden Vorhaben vorab koordinieren und somit langwierige Abstimmungen zu einzelnen fachlichen Fragen reduziert würden.

6.5 Abschließende Würdigung

Die Beanstandung ist erledigt. Durch die von den Bundesministerien vorgetragenen Verfahrensänderungen ist eine zügigere Bearbeitung zu erwarten.

7 Förderschwerpunkte

7.1 Regelungslage

(1) Die Förderrichtlinien aus den Jahren 2015 und 2017 unterscheiden nach einem Teil A (notifizierte Maßnahmen) und einem Teil B (freigestellte Maßnahmen). Unter notifizierte Maßnahmen fallen alle Maßnahmen zu den Förderschwerpunkten 1 – Anpassung der Wälder an den Klimawandel und 2 – Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern, die bislang kaum gefördert wurden. Unter die freigestellten Maßnahmen fallen alle anderen Maßnahmen, also 3 – Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte, 4 – Forschung einschließlich Monitoring zur Unterstützung der in den Nummern 1 und 2 aufgeführten Förderziele und von 5 – Information und Kommunikation zur Unterstützung der in den Nummern 1, 2 und 3 aufgeführten Förderziele.

(2) Insbesondere ist es das Ziel des Förderschwerpunkts Forschung einschließlich Monitoring, bestehende Forschungslücken zu Ausmaß und Auswirkungen des Klimawandels auf Waldökosysteme, zu Potenzialen einer umwelt- und naturverträglichen Erhöhung der Kohlenstoffspeicherleistung und CO₂-Minderung von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder und der Forstbetriebe an den Klimawandel zu schließen.

(3) Der Förderbereich Information und Kommunikation soll Waldbesitzer, forstliche Unternehmer, andere Akteure, Entscheidungsträger und Multiplikatoren sowie Endverbraucher zur Rolle von Wald und Holz bei Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel informieren und qualifizieren.

7.2 Feststellungen

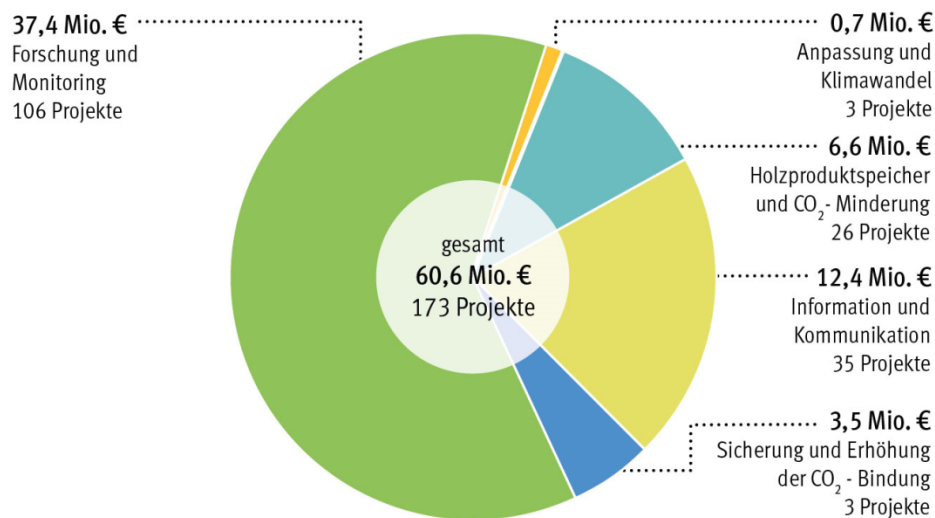
Aus den Fördermitteln des WKF gingen bis Mai 2020 rund 82 % der Fördergelder von insgesamt rund 60 Mio. Euro und 173 Projekten an

- 106 Projekte für Forschung und Monitoring sowie
- 35 Projekte für Information und Kommunikation.

Auf Maßnahmen aus den Förderbereichen Anpassung und Klimawandel und Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern (Holzproduktspeicher und CO₂-Minderung) entfielen bislang Fördermittel von rund 4 Mio. Euro. Die Aufteilung nach Förderbereichen zeigt die nachfolgende Abbildung 5.

Abbildung 5

Aufteilung der bisherigen Fördermittel auf die Förderbereiche (Stand: Mai 2020)



Quelle: FNR (Mai 2020)

© FNR 2020

7.3 Vorläufige Würdigung

- (1) Wir haben beanstandet, dass der WKF bislang zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel und zur Sicherung der Kohlenstoffspeicherung der Wälder nahezu keinen Beitrag geleistet hat. Unsere Feststellungen verdeutlichen, dass die geförderten Vorhaben ganz überwiegend den Bereichen Forschung einschließlich Monitoring sowie Information und Kommunikation zugeordnet wurden und somit allenfalls mittelbar und in unbestimmter Zukunft zu einer konkreten und spürbaren Anpassung der Wälder beitragen können. Die ursprüngliche Zielsetzung, zur „raschen Wiederbewaldung auf Kalamitätsflächen“ beizutragen, wird durch die Forschungslastigkeit der Fördermaßnahmen verfehlt.
- (2) Wir haben die Forschungslastigkeit der Maßnahmen nach dem Waldklimafonds auf eine unzureichende Vorbereitung der Fördermaßnahmen zurückgeführt. Sie sei auch darin begründet, dass zahlreiche Maßnahmen der Förderschwerpunkte eins bis drei aus anderen Programmen finanziert werden können und somit nur eine geringe Nachfrage besteht.
- (3) Wir haben vorgeschlagen, die Förderbereiche eins bis drei gezielt auszubauen oder die Zielsetzung und finanzielle Ausstattung des Programms zu überarbeiten.

7.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben die Wertung nicht geteilt, insbesondere, weil die rasche Wiederbewaldung auf Kalamitätsflächen kein explizites Ziel des WKF sei und als solches von den Ressorts auch zu keinem Zeitpunkt avisiert worden sei.

Die Wiederbewaldung von Kalamitätsflächen diene im Sinne des Klimaschutzes vor allem der Erhöhung der CO₂-Speicherung von Wäldern, indem durch die Wiederbewaldung überhaupt wieder ein Ökosystem aufgebaut werde, das CO₂ speichern könne. Die Maßnahmen zur Sicherung des Kohlenstoffspeichers und der Erhöhung von CO₂-Bindung in Wäldern seien Inhalt des WKF-Förderschwerpunktes 2. In Nummer 2.2 der WKF-Förderrichtlinie werde ausgeführt, „diese Ziele sollen auch durch Maßnahmen der Vorsorge und des Risikomanagements bei Schadereignissen unterstützt werden.“ Die folgende Aufzählung der förderfähigen Modellprojekte enthalte die Anlage neuer Mischwälder (Erstaufforstung), aber nicht die Wiederbewaldung von Kalamitätsflächen. Insofern erfolge die Auswahl der förderfähigen Vorhaben der Zielsetzung der Förderrichtlinie und sei von daher nicht zu beanstanden.

Von den beteiligten Akteuren sei verschiedentlich die Ausgestaltung des WKF als „Kalamitätsfonds“ angeregt worden. BMEL und BMU hätten diese Forderung nicht übernommen, weil die Förderung von Anpassung und Wiederaufforstung bereits über die Maßnahmengruppe 5A und seit dem Jahr 2018 auch über die Maßnahmengruppe 5F der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) erfolge. Insofern sei auch eine klare Abgrenzung zu den GAK-Fördertatbeständen gegeben. Darüber hinaus werde durch die GAK-Förderung eine Ko-Finanzierung der Länder gehebelt: für die geförderten Maßnahmen würden 60 % der Mittel vom Bund und 40 % von den Ländern

bereitgestellt. Die Aussage, dass die geringe Nachfrage nach Modell- und Demonstrationsvorhaben aus dem WKF mit bestehenden Förderangeboten aus GAK- und ELER-Programmen der Länder begründet werden kann, sei eine Behauptung, die nicht mit eigenen Untersuchungen belegt werde. Dabei werde auch die zeitliche Entwicklung der Förderprogramme außer Acht gelassen: So sei die Bewältigung der Folgen von Extremwetterereignissen im Wald (GAK-Maßnahmengruppe 5F) u. a. in Form von Wiederbewaldung geschädigter Flächen und Räumung von Kalamitätshölzern erst im Jahr 2018 als Fördertatbestand in den GAK-Rahmenplan aufgenommen worden.

Auf Vorhalt haben die Bundesministerien ausgeführt, dass im Jahr 2013 kein Anlass bestanden habe, die Wiederbewaldung von Kalamitätsflächen zu einer alleinigen Aufgabe des Bundes zu machen. Vielmehr seien die Schäden nicht so signifikant gewesen, als dass hierzu eine Notwendigkeit bestanden hätte. Die Wiederbewaldung nach Kalamitäten in den Jahren 2011 ff. sei bereits Bestandteil der GAK-Förderung gewesen. Durch die Ko-Finanzierung durch die Länder (60 % Bundes- und 40 % Landesanteil) könnten mit denselben Bundesmitteln mehr flächenwirksame Mittel generiert werden als bei einer Finanzierung durch den Bund. Dazu komme, dass in den Ländern bereits etablierte Strukturen für die Umsetzung der GAK-Förderung bestünden (Behörden für Bewilligung der Förderung und Kontrolle).

Obwohl dementsprechend weiterhin davon auszugehen sei, dass der WKF nicht das geeignete Instrument für die Wiederbewaldung von Kalamitätsflächen sei, solle im Rahmen der anstehenden externen Evaluierung auf die Anregung des Bundesrechnungshofes eingegangen werden, wonach die Anträge und bewilligten Vorhaben des WKF ungleich zwischen den einzelnen Förderschwerpunkten verteilt sind. Die Evaluierung werde dementsprechend analysieren, welche der bestehenden Förderbereiche in geeigneter Weise abgedeckt worden und wo besondere Erfolge zu verzeichnen seien. Es werde darüber hinaus auch explizit untersucht, welche Bereiche bisher nicht ausreichend Beachtung fänden, worin sich das begründe und, falls Handlungsbedarf festgestellt werde, wie, d. h. ob durch Überarbeitung der Förderrichtlinie oder durch angepasstes Management dieser, in Zukunft Abhilfe geschaffen werden könne.

7.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesministerien vermag unsere Würdigung nicht zu entkräften. Die Forschungslastigkeit der Förderung ergibt sich bereits aus der in Abbildung 5 dargestellten Aufteilung, ohne dass es an dieser Stelle der Aufschlüsselung weiterer Einzelprojekte bedarf. Die Projektträger selbst haben **nur sechs** von 173 Projekten den Bereichen Anpassung/Klimawandel und Erhöhung der Kohlenstoffdioxid-Bindung zugeordnet, während 141 Projekte Forschung/Monitoring und Information und Kommunikation zugewiesen wurden. Eine direkte Wirkung der aus dem WKF finanzierten Maßnahmen ist daher per se nicht nachweisbar.

8 Antragsprüfung

8.1 Regelungslage

(1) Nach den §§ 23 und 44 BHO muss das Interesse des Bundes an einem zu fördernden Projekt „erheblich“ sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dieses qualifizierte Interesse anzunehmen, wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird. Daraus folgt, dass eine Zuwendung nur dann in Betracht kommt, wenn

- ein erhebliches Bundesinteresse an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung besteht und
- das Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz).

(2) Die Zuwendungen für Maßnahmen nach den Förderschwerpunkten 3, 4 und 5 der Förderrichtlinie werden im Wege der Projektförderung auf Ausgabenbasis als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Der Zuschuss wird auf einen Höchstbetrag begrenzt. An Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft können – nach aktuellem Stand der Förderrichtlinie – Zuwendungen auf Kostenbasis gewährt werden.

(3) Der Umfang der Zuwendung ist in der aktuellen Förderrichtlinie je nach Maßnahmenart und Zuwendungsempfänger geregelt und kann bei Hochschulen bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und bei Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft bis zu 90 % der Kosten betragen. Bei der Festsetzung der Zuwendungshöhe ist auch das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers an der Maßnahme, sein Engagement in dem Vorhaben sowie der gesellschaftliche Mehrwert der Maßnahme angemessen zu berücksichtigen. In begründeten Fällen ist mit Ausnahme von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft eine Vollfinanzierung möglich, soweit dabei die beihilferechtlich zulässigen Förderhöchstsätze eingehalten werden. Anträge auf Gewährung einer Zuwendung sind beim Projektträger schriftlich einzureichen. Voraussetzung für die Antragstellung ist die vorherige Einreichung einer Projektskizze beim Projektträger. Auf Grundlage der Projektskizze entscheidet der Projektträger über die grundsätzliche Förderfähigkeit des Projekts. Die geförderten Projekte werden in der Förderdatenbank erfasst.

8.2 Feststellungen

(1) Die BLE prüfte und dokumentierte in allen Fällen, ob ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung vorlag. Die Begründungen orientierten sich an den Zielen und Zweckbestimmungen des WKF.

Beispiele:

Förderkennzeichen 22WA409604

„Das Vorhaben dient den in der ‘Förderrichtlinie WKF’ festgelegten Zielen und Zweckbestimmungen. Das erforderliche Bundesinteresse an der Durchführung des Vorhabens ist damit grundsätzlich gegeben. Das Vorhaben untersucht die Klimarelevanz von Moorwäldern hinsichtlich der Kohlenstoffspeicherfähigkeit sowie der Klimarelevanz von Regenerationsmaßnahmen von Waldmooren und unterstützt damit die Erreichung der Klimaschutzpolitischen Ziele, wie sie in der Waldstrategie 2020 und der Deutschen Anpassungsstrategie aufgeführt sind. Das erhebliche Interesse des Bundes wird auch durch den überregionalen Charakter des Verbundvorhabens erfüllt. Das Vorhaben kann im Erfolgsfall im Sinne der o. g. Förderrichtlinie eine große Rolle bei der Bewertung von Moorwäldern und Waldmooren hinsichtlich des Klimaschutzes spielen. Aufgrund der Bewertung der wissenschaftlichen und technischen Arbeitsziele, des Arbeits- und Verwertungsplanes kann das Vorhaben zu einer erfolgreichen Anpassung der Wälder an den Klimawandel führen bzw. weist ein erhebliches CO₂-Minderungspotenzial auf.“

Förderkennzeichen 22WB410203

„Das Vorhaben dient den in der ‘Förderrichtlinie WKF’ festgelegten Zielen und Zweckbestimmungen. Das erforderliche Bundesinteresse an der Durchführung des Vorhabens ist damit grundsätzlich gegeben. Das Projekt trägt in besonderem Maße zur Vision und Zielsetzung der Waldstrategie 2020 bei, indem es zum Erhalt der Waldfunktionen durch eine frühzeitige Erkennung von Gefahren beiträgt und so negative Auswirkungen auf die Natur vermieden werden können. Das erhebliche Interesse des Bundes wird auch durch den überregionalen Charakter des Verbundvorhabens erfüllt. Das Vorhaben kann im Erfolgsfall im Sinne der o. g. Förderrichtlinie eine große Rolle einnehmen, da es zum Erhalt und dem Schutz der Wälder beiträgt. Denn zukünftig wird mit einer Erhöhung der Umweltgefahren Brand, Hitze, Dürre und Sturm zu rechnen sein. Aufgrund der Bewertung der wissenschaftlichen und technischen Arbeitsziele, des Arbeits- und Verwertungsplanes kann das Vorhaben zu einer erfolgreichen Anpassung der Wälder an den Klimawandel führen bzw. weist ein erhebliches CO₂-Minderungspotenzial auf.“

(2) Die Antragsprüfung und die Förderungen der BLE führten zu Auseinandersetzungen mit der FNR über den Umfang der Förderung.

Beispiel:

Der Geschäftsführer der FNR wies das BMEL im Dezember 2017 auf unterschiedliche Fördermodalitäten der beiden unter dem Dach des BMEL tätigen Projektträger hin. Beispielhaft wies er auf das Teilvorhaben der BLE im Rahmen des WKF hin: Förderkennzeichen 28WC503698, W. gemeinnützige GmbH, Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer und Gesellschaft.

Bei diesem Vorhaben würde eine Förderung auf Kostenbasis mit einer Förderquote von 90 % ausgebracht. Diese Förderhöhe führe zu Unverständnis, da die FNR eine andere Förderpraxis zugrunde lege.

(3) Die BLE gewährte den Zuwendungsnehmern stets die nach der jeweiligen Forschungsart höchstmöglichen Fördersätze. Die Fördersätze bei den in die Erhebung einbezogenen Projekten zeigt die nachfolgende Darstellung (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Förderquoten einzelner Zuwendungsempfänger

Förderkennzeichen		Förderquote
		<i>in %</i>
1	22WA409601	100
2	22WA409602	90
3	22WA409603	100
4	22WA409604	100
5	22WB400704	100
6	22WB410203	60
7	22WC410301	100
8	22WC410701	100
9	22WC503697	100
10	22WC503698	90
11	22WC503699	100
12	22WC507804	70

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Projektakten.

(4) Die Höhe der Förderquote begründete die BLE in allen in die Erhebung einbezogenen Fällen. Einzelfallbezogene Aussagen zum Eigeninteresse des Zuwendungsnehmers fehlten regelmäßig oder enthielten keine Abwägungsaspekte.

Beispiele:

Förderkennzeichen 22WA409602

„Eine Förderquote von 90 % wird als angemessen betrachtet, da so das Eigeninteresse gemäß Zuwendungsrecht erkennbar bleibt. Das geförderte Vorhaben ist für alle Wirtschaftsbeteiligten in dem betreffenden Wirtschaftszweig (Forstwirtschaft) oder Teilsektor von Interesse. Die erstmalige Erstellung eines Moorkatasters mittels Laserscanning-Daten liefert einen Beitrag sowohl zur Quantifizierung der Kohlenstoffflüsse von Moorstandorten als auch zum Monitoring von Kohlenstoffbilanzen insgesamt. Die Ergebnisse liefern eine wertvolle Grundlage beim Schutz und Erhalt von Moorstandorten und bei der Beurteilung von Maßnahmen zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Waldmoore an den Klimawandel, sowie zur Sicherung und Erhöhung der Kohlenstoffspeicherung.“

Förderkennzeichen 22WB410203

„Die Prüfung hat ergeben, dass der Anteil an industrieller Forschung 100 % beträgt. Die

Beihilfehöchstintensität für kleine Unternehmen (trifft auf den Antragsteller zu) beträgt bei 100 % industrieller Forschung max. 70 %.“

Förderkennzeichen 22WC503698

„Die Zuwendung kann entsprechend der Bestimmungen unter 5.1 der Förderrichtlinie WKF für Maßnahmen des Förderschwerpunktes [...] 5 bei privaten und kommunalen Zuwendungsempfängern bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.“

8.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Projektträger die Voraussetzungen der §§ 23 und 44 BHO nicht zureichend beachtet haben.

(2) Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Antragsprüfung voraus. Dabei hat die gesetzliche Vorgabe, wonach das erhebliche Bundesinteresse und der Subsidiaritätsgedanke sowohl bei der Veranschlagung als auch bei der Bewilligung von Zuwendungsmitteln zu beachten sind, auch im Hinblick auf die global gefasste Zweckbestimmung eine besondere Bedeutung. Diese Gesichtspunkte sind auch bei der Gewährung von Zuwendungen im Einzelfall sorgfältig darzulegen; ein genereller Verweis auf die jeweiligen Förderrichtlinien kann hierfür nicht genügen. So hat die BLE das besondere Interesse des Bundes stets mit dem überregionalen Charakter der Vorhaben begründet, ohne diesen überregionalen Charakter näher darzulegen. Stets gleichlautende „Textbausteine“ können jedoch die Einordnung des Einzelfalls unter dieses Kriterium nicht ersetzen. So liegt gerade keine Subsumtion vor, wenn die BLE wie im Beispielsfall ausführt, das Vorhaben untersucht die Klimarelevanz von Moorwäldern hinsichtlich der Kohlenstoffspeicherfähigkeit sowie der Klimarelevanz von Regenerationsmaßnahmen von Waldmooren und unterstützt damit die Erreichung der klimaschutzpolitischen Ziele, wie sie in der Deutschen Anpassungsstrategie aufgeführt sind.“ In diesem Beispielsfall fehlt gerade die konkrete Zuordnung des Vorhabens zu den Vorgaben der Förderrichtlinie, weil nicht ausgeführt wird, warum gerade die Klimarelevanz von Regenerationsmaßnahmen in Waldmooren die Erreichung von klimaschutzpolitischen Zielen unterstützt. Nähere Ausführungen zu den bisherigen und zu erwartenden Erkenntnissen und deren Einordnung zu den zu erreichenden Zielen sind jedoch unerlässlich.

(3) Auch dem Subsidiaritätsprinzip hat der Projektträger nicht ausreichend Rechnung getragen. Die BLE hat in allen in die Erhebung einbezogenen Fällen jeweils die nach den jeweiligen Förderrichtlinien vorgesehenen Höchstfördersätze gewährt und – soweit keine Vollfinanzierung zugesprochen wurde – dabei darauf verwiesen, dass „so das Eigeninteresse gemäß Zuwendungsrecht erkennbar bleibt“. Die Eigeninteressen der Zuwendungsnehmer sind in keinem Fall benannt, konkret bemessen und erkennbar mit dem erforderlichen erheblichen Bundesinteresse abgewogen.

(4) Vor diesem Hintergrund sind auch die Auseinandersetzungen der für das BMEL tätigen Projektträger um die Zuwendungsart und die Zuwendungshöhe erklärbar.

(5) Wir haben das BMEL aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der derzeitige Projektträger zukünftig Einzelfallentscheidungen trifft und die Gründe für die konkrete Förderhöhe plausibel darlegt. Dabei sind die Eigeninteressen der Zuwendungsnehmer herauszuarbeiten und zu benennen und mit dem erheblichen Bundesinteresse abzuwägen.

8.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben die Kritik als zu pauschal zurückgewiesen. Es sei nicht Sinn und Zweck der Prüfung von Vorhaben, wissenschaftlich erwiesene und angeführte Tatsachen zu wiederholen. Dies sei bei den genannten Vorhaben dargelegt.

Im Übrigen sei anzumerken, dass der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Vorhaben geprüft habe, die noch vom damaligen Projektträger BLE bearbeitet und bewilligt worden seien. Durch den Wechsel des Projektträgers habe sich auch das Prüfverfahren deutlich geändert. Zudem würden in Abstimmung mit den Ministerien regelmäßige Anpassungen vorgenommen. Es würden nun nicht nur Textbausteine zur Begründung des Bundesinteresses verwendet, sondern es sei Maßgabe, dass jedes Vorhaben individuell bewertet werde.

Insofern hätten die Bundesministerien die Anregung des Bundesrechnungshofes schon aufgegriffen, und gemeinsam mit dem Projektträger würden die Ministerien auch weiterhin erörtern, ob es in der aktuellen Praxis der Skizzen- und Antragsprüfung weiteren Verbesserungsbedarf gebe.

8.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesministerien überzeugt nicht. Die von ihnen dargestellten Schritte mögen die Prüfung des erheblichen Bundesinteresses an der Förderung im Einzelfall verbessern, tragen dem Subsidiaritätsprinzip jedoch noch immer nicht ausreichend und dokumentiert Rechnung.

Die Bundesministerien müssen darauf hinwirken, dass in jedem Einzelfall eine Abwägung des Eigeninteresses mit dem erheblichen Bundesinteresse vorgenommen wird und nicht immer die in den Richtlinien vorgesehenen Höchstsätze „reflexartig“ bewilligt werden.

9 Verwendungsnachweisprüfung

9.1 Regelungslage

(1) Die Verwendungsnachweisprüfung richtet sich nach § 44 BHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Der Zwischen- oder Verwendungsnachweis besteht aus einem

Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung ist dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Bei Zuwendungen, bei denen die Erfüllung deswendungszwecks in einem sich wiederholenden einfachen Ergebnis besteht, kann auf vorherige Sachberichte Bezug genommen werden.

(2) Nach Eingang des zahlenmäßigen Nachweises, der zum Verwendungsnachweis eines Projektes gehört, muss dieser grundsätzlich innerhalb von drei Monaten geprüft werden. Das Ergebnis der kursorischen Prüfung ist zu dokumentieren (VV Nummer 11.2 zu § 44 BHO).

(3) Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen. Abweichungen sind nur bei Einschaltung externer Prüfungsstellen oder in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zulässig.

9.2 Feststellung

(1) Die Dauer zwischen Eingang des zahlenmäßigen Nachweises und der kursorischen Prüfung nach VV Nummer 11.1 Satz 1 zu § 44 BHO betrug in den zwölf in die Erhebung einbezogenen Projekten immer mehr als drei Monate. Die Bearbeitungsdauer im Einzelfall zeigt die nachfolgende Tabelle 3.

Tabelle 3

Dauer zwischen Eingang des zahlenmäßigen Nachweises und der kursorischen Prüfung

Förderkennzeichen		Tage zwischen Eingang des zahlenmäßigen Nachweises und kursorischer Prüfung
1	22WA409601	Kein Prüfungsvermerk.
2	22WA409602	Kein Prüfungsvermerk.
3	22WA409603	Kein Prüfungsvermerk.
4	22WA409604	Kein Prüfungsvermerk.
5	22WB400704	267
6	22WB410203	Kein Prüfungsvermerk.
7	22WC410301	Kein Prüfungsvermerk.
8	22WC410701	Kein Prüfungsvermerk.
9	22WC503697	145
10	22WC503698	244
11	22WC503699	204
12	22WC507804	Noch laufend.

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Projektakten.

Bei den vorgenannten, abgeschlossenen Projekten lagen zum Erhebungszeitpunkt noch keine abschließenden Prüfungsvermerke vor. Die FNR gab auf Nachfrage zu folgenden Vorhaben Auskünfte (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Angaben der FNR zum Prüfungsstand einzelner Vorhaben

Förderkennzeichen	Prüfvermerk/Verwendungsnachweis
22WA409601-04	Vertiefte Prüfung läuft; Vorläufiger Schlussbericht liegt vor.
22WB410203	Vertiefte Prüfung läuft.
22WC410301	Vertiefte Prüfung läuft.
22WC410701	In Prüfung.

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Angaben der FNR; Hinweis: Zum Prüfungsvorhaben mit den Förderkennzeichen 22WA409601-04 gab die FNR an, es liege ein vorläufiger Schlussbericht vor, der noch geprüft werde.

9.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Projektträger die Regelungen nicht beachtet haben. Die kursorische Prüfung wurde in keinem der in die Erhebungen einbezogenen Fälle innerhalb von drei Monaten durchgeführt. Der Bundesrechnungshof hat stets darauf verwiesen, dass dieses Vollzugsdefizit zu Rechtsunsicherheit beitragen kann und unter anderem das Risiko von Korruption und weiteren schwerwiegenden Verfehlungen erhöht.¹ Ebenso ist die vertiefte Prüfung innerhalb der vorgesehenen Fristen durchzuführen. Auch bei den vertieft zu prüfenden Stichprobenfällen ist zwingend eine Belegprüfung vorzunehmen. Zudem ist die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel nachzuweisen. Hierzu sind die Schlussberichte entsprechend auszuwerten.

(2) Der nachlässige Umgang mit den Schlussberichten und zahlenmäßigen Nachweisen legt den Schluss nahe, dass es dem Projektträger und den Bundesministerien nicht auf die zeitnahe Verwertung der Erkenntnisse, sondern allein auf die Durchführung der Projekte und die Ausgabe der veranschlagten Haushaltsmittel ankommt.

(3) Wir haben empfohlen, dass das BMEL künftig sicherstellt, dass die Fristen für die kursorische und die vertiefte Prüfung eingehalten werden.

¹ Vgl. ausführlich Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, „Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich“, Band 10, 2., überarbeitete Auflage, 2016, Abschnitt C Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich/7 Verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises/7.1 Kursorische Prüfung (Mindestprüfung).

9.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass bereits im Zuge des Wechsels der Projektträgerschaft erhebliche Verbesserungen eingeleitet worden seien. So habe der Bundesrechnungshof in seiner Mitteilung selbst festgestellt, dass die von der FNR geprüften bzw. in Prüfung befindlichen Berichte vollständig gewesen seien. Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolge so zeitnah wie möglich und vorgegebene Fristen würden eingehalten. Allerdings sei die Einflussnahme auf eine externe, vertiefte Prüfung eingeschränkt, sodass hier längere Prüfzeiträume möglich seien. Die im Zuge des Wechsels des Projektträgers aufgetretenen Verzögerungen hätten behoben werden können; zukünftig sei von einer fristgerechten Bearbeitung auszugehen. Hinsichtlich der fachlichen Prüfung der Schlussberichte werde nicht nur die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel geprüft, sondern die Ergebnisse würden auch hinsichtlich ihrer weiteren Nutzbarkeit bewertet. Um diesen Wissenstransfer aus den Forschungs- und Entwicklungsprojekten noch besser zu unterstützen, habe die Steuerungsgruppe Mitte des vergangenen Jahres auch ein Transferkonzept erstellt, das eine zielgerichtete Verbreitung von Ergebnissen vorsehe. Es werde kein weiterer Handlungsbedarf gesehen.

9.5 Abschließende Würdigung

Die Beanstandungen sind durch die eingeleiteten Maßnahmen erledigt.

10 Erfolgskontrolle

10.1 Regelungslage

(1) Gemäß § 7 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind deshalb nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

10.2 Feststellungen

- (1) Die Bundesministerien haben bislang noch keine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt.
- (2) Die Sitzungsprotokolle der Steuerungsgruppe weisen verschiedentlich Beiträge zur Notwendigkeit einer Erfolgskontrolle und zu generellen Problemstellungen auf. Bereits im August 2013 fiel der Steuerungsgruppe auf, dass bei den Projektskizzen der Bereich Forschung/Monitoring der am häufigsten gewählte Förderschwerpunkt war. Bei den eingereichten Skizzen war ein hoher Anteil an Hochschulen und Forschungseinrichtungen als Zuwendungsempfänger erkennbar. Dieser Entwicklung müsse entgegengesteuert werden.
- (3) Anfang 2016 legte der Projektträger BLE eine Evaluierung der Projektträgerschaft für den WKF vor. Die BLE wertete hierzu die zum damaligen Zeitpunkt eingegangenen und beschiedenen Förderanträge aus. Sie stellte u. a. fest, dass der Förderschwerpunkt 4 – Forschung einschließlich Monitoring – bei der Inanspruchnahme eindeutig überwog, zwei Drittel aller bewilligten Projekte vollfinanziert wurden, die Bundesforschung im Bereich des BMEL, Landesforschungseinrichtungen sowie Universitäten und Fachhochschulen die meisten Fördermittel erhielten und die Bearbeitungszeit vom Zeitpunkt der Skizzeneinreichung bis zum Bewilligungsbescheid durchschnittlich 320 Tage betrug.

Die BLE bewertete das Förderprogramm insgesamt positiv. Durch die große Bandbreite der geförderten Projekte sei bereits von deutlichen Effekten des Förderprogramms auszugehen. Um zielgerecht die Projektnehmer und Themen zu erschließen, die den WKF weiter voranbringen, sei eine von externen Experten durchgeführte Evaluierung jedoch unabdingbar.
- (4) Auf Drängen des BMU erarbeitete die BLE daraufhin ein Konzept für eine mögliche Evaluierung. Sie legte dieses im Juni 2017 der Steuerungsgruppe vor. Dieses sollte auf der Arbeitsebene weiter abgestimmt werden. Das Konzept sah die Einrichtung einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe vor. Diese sollte ermitteln, inwiefern die besondere Zielsetzung des WKF erreicht worden sei. Hauptziel der Evaluation sei es, auf der Basis der Analyse und Bewertung von direkten und indirekten Wirkungen der oben genannten Richtlinie eine umfassende Erfolgskontrolle durchzuführen, um daraus Vorschläge für eine Weiterentwicklung und verbesserte Durchführung in der Zukunft abzuleiten.
- (5) Die Steuerungsgruppe beschloss, für die externe Evaluierung Ausgaben von 120 000 Euro vorzusehen.

Im September 2018 entschied die Steuerungsgruppe jedoch, die Evaluierung zurückzustellen. Im November 2018 beriet die Steuerungsgruppe erneut über die Evaluierung. Für die geplante Evaluierung hatte die BLE eine Leistungsbeschreibung erarbeitet, die den Projektträger, die im WKF geförderten Projekte sowie die Förderrichtlinie umfasste. Nötig sei die wissenschaftlich abgesicherte Evaluierung, um die Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag erfüllen zu können. Aufgrund des vorgesehenen Übergangs der Projektträgerschaft auf die FNR sei die Leistungsbeschreibung von der FNR zu überarbeiten. Die Evaluierung sollte im

zweiten Halbjahr 2019 „priorisiert“ werden. Im November 2019 wies die Steuerungsgruppe erneut darauf hin, dass die Förderschwerpunkte „Anpassung an den Klimawandel“ und „Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern“ kaum nachgefragt würden. Es werde eine stärkere Ausrichtung auf die Praxis gewünscht, sodass Konzepte benötigt würden, wie diese Förderschwerpunkte stärker genutzt werden könnten. Da die Evaluierung Grundlage der kommenden Überarbeitung und Notifizierung der Förderrichtlinie sei, müsse dieser Aspekt in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Die FNR solle eine überarbeitete Leistungsbeschreibung für die Evaluierung vorlegen. Die FNR kam dieser Aufforderung nach.

Am 12. März 2020 veröffentlichte die ZV-BMEL bei der BLE die Ausschreibung für die „Evaluierung der Fördermaßnahme WKF“. Das Verfahren wurde aufgehoben.

10.3 Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Bundesministerien § 7 BHO nicht beachtet haben. Sie haben auch nach nahezu acht Jahren nach Einrichtung des WKF noch keine begleitende Erfolgskontrolle vorgenommen.

(2) Die Durchführung der begleitenden Erfolgskontrolle setzt keine externe Evaluierung voraus. Wesentlich ist vielmehr, dass die Erfolgskontrolle die Handlungen und Aussagen einschließt, die entsprechend § 7 BHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften geboten sind. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

(3) Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn – wie hier – die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase unzureichend war. Aus der begleitenden Erfolgskontrolle sind sodann maßgebliche Programmänderungen abzuleiten. Dies ist bislang nicht geschehen. Obgleich nach den Feststellungen der BLE im Jahr 2013 Handlungsbedarf aufgezeigt war, haben die Bundesministerien bislang keine Schritte unternommen, um die Forschungslosigkeit des WKF zu beenden. Es erscheint fraglich, ob es einer besonderen externen Evaluierung bedarf, um die Gründe für diese „auf der Hand liegende“, geringe Nachfrage aufzuzeigen. Sie ist in erster Linie auf die bereits zu Beginn erkennbare

Fördervielfalt für waldbauliche Maßnahmen in Bezug auf den Klimawandel zurückzuführen, da – wie bereits ausgeführt – insbesondere auch Fördermöglichkeiten über die GAK gegeben sind.

(4) Eine begleitende Erfolgskontrolle und die Ableitung daraus resultierender Handlungsoptionen ist den Bundesministerien grundsätzlich möglich. Sie setzt – entgegen der in der Steuerungsgruppe vertretenen Auffassung – keine „wissenschaftlich abgesicherte Evaluierung“ und auch keine „professionelle“ Darstellung, aber eine (selbst)kritische Auseinandersetzung mit den Zielen und der Umsetzung des WKf unter Einschluss der vorliegenden Prüfungserkenntnisse voraus. Die bereits Anfang 2016 getroffenen Feststellungen der BLE, wonach der Förderschwerpunkt 4 – Forschung einschließlich Monitoring – bei der Inanspruchnahme eindeutig überwog, zwei Drittel aller bewilligten Projekte vollfinanziert wurden, die Bundesforschung im Bereich des BMEL, Landesforschungseinrichtungen sowie Universitäten und Fachhochschulen die meisten Fördermittel erhielten und die Bearbeitungszeit vom Zeitpunkt der Skizzeneinreichung bis zum Bewilligungsbescheid durchschnittlich 320 Tage betrug, weist bereits auf die auch von uns angeführten Schwachstellen hin. Allerdings fehlt es bislang am Willen, aus diesen Feststellungen Lehren zu ziehen und notwendige Anpassungen einzuleiten.

(5) Wir haben gefordert, dass die Bundesministerien das Förderprogramm nunmehr umgehend selbst evaluieren und unter Berücksichtigung auch unserer Erkenntnisse die Schwachstellen beseitigen sollten.

10.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass die BLE im Jahr 2016 eine Evaluierung der Projektträgerschaft vorgenommen habe. Seitdem würde über eine externe Evaluierung beraten. Diese Beratungen hätten sich zeitlich überschneiden mit dem Wechsel der Projektträgerschaft. Nachdem diese vollzogen gewesen sei, hätten BMEL und BMU die externe Evaluierung der Förderrichtlinie umgehend initiiert. Die Ausschreibung sei im Jahr 2019 eingeleitet worden, habe jedoch mangels geeigneter Angebote aufgehoben werden müssen. Die Steuerungsgruppe des WKf habe sich unmittelbar danach im Juni 2020 geeinigt, die Evaluierung zu einem späteren Zeitpunkt mit zielgerichteten Fragestellungen vornehmen zu lassen und dafür erneut auszuschreiben.

Die Empfehlung, das Förderprogramm umgehend selbst zu evaluieren, könne von daher nachvollzogen werden. Allerdings werde hierin keine Verbesserung im Vergleich zur bereits ausgeschriebenen externen Evaluierung erkannt. Zudem werde diese Evaluierung fortlaufend vorgenommen. Es fänden regelmäßige Treffen des Projektträgers und der Ministerien statt, um sowohl fachliche als auch administrative Aspekte zu diskutieren. Daraus resultiere eine kontinuierliche Weiterentwicklung des WKf.

10.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesministerien vermag unsere Beanstandung nicht zu entkräften. Sie haben § 7 BHO nicht beachtet und aus den Erkenntnissen der BLE keine Rückschlüsse gezogen. Bis heute überwiegt der Förderschwerpunkt 4 – Forschung einschließlich Monitoring – bei der Inanspruchnahme der Fördermittel eindeutig, noch immer werden die bewilligten Projekte ganz überwiegend vollfinanziert und unverändert erhalten die Bundesforschungseinrichtungen im Bereich des BMEL, Landesforschungseinrichtungen sowie Universitäten und Fachhochschulen den überwiegenden Anteil der Fördermittel.

Die nunmehr geplante Evaluierung kommt mehrere Jahre zu spät und kann eine eigenständige Erfolgskontrolle nicht oder nur bedingt ersetzen. Eine Erfolgskontrolle, die auch ausgehend von den Zielen den Grad der Zielerreichung darstellt, ist unerlässlich.

11 Gesamtbetrachtung

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass der WKF bislang in keinem bezifferbaren und belegbaren Umfang zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel und zum Erreichen der klimapolitischen Ziele beigetragen hat. Der WKF hat damit nach acht Jahren die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt.

Bereits in der Planungsphase haben es die Bundesministerien versäumt, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beschreiben und daraus eine messbare Zielbeschreibung abzuleiten. Die unterschiedliche Grundausrichtung von BMEL und BMU in Bezug auf die Funktion der Wälder und die daraus resultierenden Zielkonflikte haben die Bundesministerien weder erkannt noch thematisiert.

Die unterschiedliche Grundausrichtung der Bundesministerien in Bezug auf die Funktion der Wälder haben BMEL und BMU auch in der Durchführungsphase nicht aufgelöst, sondern jeweils vom anderen Ressort gewünschte Vorhaben nicht blockiert. Zudem haben wir sowohl beim Antragsverfahren als auch bei der Projektdurchführung zahlreiche Schwachstellen erkannt. Insbesondere die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der Maßnahmen führt dazu, dass durch den WKF kurzfristig kein belegbarer Beitrag zur Sicherung naturnaher, struktur- und artenreicher Wälder und zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erwartet werden kann. Um diesen Nachweis zu erbringen müssten die Förderschwerpunkte

- Anpassung der Wälder an den Klimawandel,
- Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung von Wäldern,
- Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte

ausgebaut und die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit zurückgeführt werden. Dies sollten die Bundesministerien bei der längst überfälligen Erfolgskontrolle berücksichtigen.

Wir behalten uns vor, die aufgezeigten Schwachstellen im Rahmen eines Berichterstattungsverfahrens aufzugreifen.

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.