



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

über die Prüfung

Entwurf der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum

Kapitel 6092 Titel 686 32

Teil 1: Rahmenbedingungen der geplanten Förderung

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

Gz.: II 1 - 0001968/ 1

17. Oktober 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
1.1	Veranlassung	6
1.2	Nationale Klimaschutzziele	6
1.3	Sofortprogramm Klimaschutz 2022	7
1.4	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz	7
2	Zuständigkeiten	8
2.1	Sachverhalt	8
2.1.1	Bundesnaturschutzgesetz	8
2.1.2	Gemeinschaftsaufgaben	9
2.1.3	Finanzhilfen	10
2.1.4	Zuwendungen	10
2.1.5	Neue Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum	11
2.2	Würdigung	12
2.3	Stellungnahme des BMUV	13
2.4	Abschließende Würdigung	13
3	Förderlandschaft	14
3.1	Sachverhalt	14
3.1.1	Bundesprogramm Biologische Vielfalt	14
3.1.2	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	15
3.1.3	Bundesprogramm Ländliche Entwicklung	16
3.1.4	Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Städtebaus	16
3.2	Würdigung	17
3.3	Stellungnahme des BMUV	18
3.4	Abschließende Würdigung	18

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BNatschG *Bundesnaturschutzgesetz*

BULE+ *Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung plus*

E

ELER *Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*

F

Förderrichtlinie *neue Förderrichtlinie für „Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“*

G

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

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat am 15. Juli 2023 eine neue Förderrichtlinie für „Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ (Förderrichtlinie) veröffentlicht. Damit will es insbesondere investive Maßnahmen auf öffentlichen Flächen im ländlichen Raum fördern, die Synergien zwischen dem Klimaschutz, dem Erhalt oder der Stärkung der biologischen Vielfalt sowie der Steigerung der Attraktivität von ländlichen Gebieten nutzen. Diese Zielstellung hat das BMUV aus dem „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ (Aktionsprogramm) übernommen, welches die Bundesregierung im März 2023 beschlossen hat. Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf der Förderrichtlinie vom 1. Dezember 2022 geprüft. Bei seiner abschließenden Äußerung hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMUV vom 6. März 2023, die Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sowie die veröffentlichte Fassung der Förderrichtlinie berücksichtigt. Zusammenfassend stellt er abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO Folgendes fest:

- 0.1 Die Förderrichtlinie adressiert überwiegend investive Maßnahmen des Naturschutzes, die die biologische Vielfalt verbessern sollen. Für den Vollzug des Naturschutzes sind im Wesentlichen die Länder zuständig. Sie setzen die Ziele des Naturschutzes über verschiedene landeseigene Förderprogramme um.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dem BMUV ein übergreifendes und mit den für Naturschutzmaßnahmen zuständigen Ländern abgestimmtes Konzept fehlt, um die für natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vorgesehenen Bundesmittel wirtschaftlich und wirksam einzusetzen. Das aus dem Aktionsprogramm übernommene Programmziel für die Förderrichtlinie hat in seiner Unbestimmtheit nicht ausgereicht, um damit das Erfordernis einer neuen Förderrichtlinie in der Zuständigkeit des Bundes zu begründen

Das BMUV hat die aus seiner Sicht für den Klimaschutz anzunehmende Verwaltungs- und daraus folgende Finanzierungskompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“ begründet. Sie erstreckte sich auch auf damit verbundene Aspekte des Biodiversitätsschutzes. Der Schutz von Artenvielfalt sei eine Aufgabe von Bund und Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland sei durch internationale Übereinkünfte und das Recht der Europäischen Union zu wirksamen Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme verpflichtet.

Der Haushaltsausschuss hat begrüßt, dass der Bund mit dem Förderkonzept des BMUV seiner Finanzierungskompetenz auf dem Gebiet des Natürlichen Klimaschutzes nachkommt.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass die mit der neuen Förderrichtlinie adressierten Naturschutzmaßnahmen in die Zuständigkeit der Länder fallen und zur Wahrung des erheblichen Bundesinteresses sowie zum Erreichen der

Bundesklimaschutzziele konkrete, bundesweit geltende Zielvorgaben fehlen. Er nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV mit der Förderrichtlinie die politischen Vorgaben des Haushaltsausschusses umgesetzt hat (siehe Ziffer 2).

- 0.2 Die bestehende Förderlandschaft für Maßnahmen des Naturschutzes ist auf allen Ebenen – Vereinte Nationen, Europäische Union, Bund und Länder – vielfältig und komplex. Sofern die Förderungen auf die Verbesserung der biologischen Vielfalt zielen, dienen sie dem Grunde nach demselben Zweck. Nach dem Subsidiaritätsprinzip dürfen Haushaltsmittel des Bundes nur insoweit eingesetzt werden, als dies für den Förderzweck und das Förderziel unumgänglich ist.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Abgrenzung der Förderungen untereinander durch nicht hinreichend definierte Programmziele bemängelt. Die mangelhafte Zielbestimmung birgt die Gefahr von Mehrfachförderungen mit Bundesmitteln.

Das BMUV hat dargelegt, dass der Bund ein erhebliches Interesse an wirksamen und möglichst flächendeckenden Naturschutzmaßnahmen habe. Jedoch werden nach seiner Einschätzung lokal und regional wirkende Förderstrukturen nicht ausreichen, damit Deutschland seine nationalen und die international vereinbarten Ziele zum Klimaschutz und zur Biodiversität erreicht. Auch mit Blick auf das Staatsziel in Artikel 20a Grundgesetz sei es erforderlich, dass der Bund die Maßnahmen der Länder durch flächendeckende Förderungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen flankiere.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin einen wirtschaftlichen und effizienten Mitteleinsatz nicht gewährleistet. Gerade weil das BMUV davon ausgeht, dass die bestehende komplexe Förderlandschaft im Bereich des Naturschutzes nicht ausreichen wird, um die Bundesklimaschutzziele und die Ziele zur Biodiversität zu erreichen, müsste es konkrete Zielwerte und messbare Indikatoren festlegen und die verschiedenen Förderungen klar voneinander abgrenzen (siehe Ziffer 3).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Mit der neuen Förderrichtlinie für „Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ will das BMUV ab dem Jahr 2023 insbesondere investive Maßnahmen auf öffentlichen Flächen im ländlichen Raum fördern, die Synergien zwischen dem Klimaschutz, dem Erhalt oder der Stärkung der biologischen Vielfalt sowie der Steigerung der Attraktivität von ländlichen Gebieten nutzen. Mit lokalen Projekten, die einen Beitrag zu den Zielen des Aktionsprogramms leisten, will es die Lebensqualität in Landkreisen, Städten und Gemeinden erhöhen und so zur Anpassung an die Folgen der Klimakrise beitragen.¹

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören. Im Zuge dieses Anhörungsverfahrens hat der Bundesrechnungshof den vom BMUV am 23. Dezember 2022 vorgelegten Entwurf der Förderrichtlinie geprüft. Im vorliegenden Teil 1 äußert sich der Bundesrechnungshof abschließend zu den Rahmenbedingungen der Förderung. Dabei hat er die Stellungnahme des BMUV vom 6. März 2023, die Beschlüsse des Haushaltsausschusses und die am 15. Juli 2023 veröffentlichte Förderrichtlinie (vom 10. Juli 2023) berücksichtigt. Teil 2 der Abschließenden Prüfungsmittelteilung enthält Feststellungen zur Förderrichtlinie.

1.2 Nationale Klimaschutzziele

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)² hat den Zweck, die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen. Danach soll der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten.³

In § 3 KSG sind die Nationalen Klimaschutzziele festgelegt: Die Treibhausgas-Emissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % schrittweise gemindert. Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgas-Emissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 soll eine negative Bilanz an Treibhausgasemissionen erreicht werden.

¹ Nummer 1 der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vom 10. Juli 2023.

² Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

³ <https://www.bmuv.de/gesetz/bundes-klimaschutzgesetz>, abgerufen am 16. Januar 2023.

1.3 Sofortprogramm Klimaschutz 2022

Mit dem „Sofortprogramm Klimaschutz 2022“ stellte die Bundesregierung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen weitere 8 Mrd. Euro zur Verfügung – zusätzlich zu den über 80 Mrd. Euro, die in den vorangegangenen zwei Jahren bereits im Rahmen von Klimaschutz- und Konjunkturprogrammen für Klimaschutzinvestitionen mobilisiert worden seien. Das Bundeskabinett beschloss das „Sofortprogramm Klimaschutz 2022“ zusammen mit dem Entwurf für den Bundeshaushalt 2022. Es enthält eine Vielzahl von sektoralen und übergreifenden Maßnahmen. Ziel ist es, den Wandel zu einer klimaneutralen Gesellschaft noch zu Beginn der 2020er Jahre anzuschieben, um die Nationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Dabei sei der Fokus vor allem auf kurzfristig wirkende Maßnahmen in acht Bereichen gesetzt worden, die den Ausstoß von Treibhausgasen sicht- und messbar mindern. Im Bereich „Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft“ stehen 330 Mio. Euro für den Schutz der Moore, die nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie den Humuserhalt und -aufbau bereit.⁴

1.4 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Bereits im März 2022 kündigte die Bundesumweltministerin in der Öffentlichkeit das Aktionsprogramm an.⁵ Für dessen Umsetzung will die Bundesregierung in den Jahren 2022 bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro bereitstellen. Den Entwurf veröffentlichte das BMUV am 31. August 2022.⁶ Am 29. März 2023 beschloss das Bundeskabinett das Aktionsprogramm.⁷ Es sei eng verknüpft mit vielen anderen Programmen und Strategien der Bundesregierung, um Synergien zu nutzen und Kohärenz zu wahren.

Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt schaffen und nutzen. Die Emissionen im Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ des „Sofortprogramms Klimaschutz 2022“ sollen gemindert und vorhandene Senken, in denen Treibhausgase gebunden werden, sollen stabilisiert und ausgebaut werden.

Das Aktionsprogramm enthält zehn Handlungsfelder des Natürlichen Klimaschutzes:

1. Schutz intakter Moore und Wiedervernässungen,
2. Naturnaher Wasserhaushalt mit lebendigen Flüssen, Seen und Auen,
3. Meere und Küsten,

⁴ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm.html>, abgerufen am 2. Januar 2023.

⁵ <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-steffi-lemke-stellt-eckpunkte-fuer-aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz-vor>, abgerufen am 2. Januar 2023.

⁶ <https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am 2. Januar 2023.

⁷ <https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am 16. August 2023.

4. Wildnis und Schutzgebiete,
5. Waldökosysteme,
6. Böden als Kohlenstoffspeicher,
7. Natürlicher Klimaschutz auf Siedlungs- und Verkehrsflächen,
8. Datenerhebung, Monitoring, Modellierung und Berichterstattung,
9. Forschung und Kompetenzaufbau,
10. Zusammenarbeit in der EU und international.

Jedem Handlungsfeld sind verschiedene Maßnahmen zugeordnet, die die Bundesregierung umsetzen möchte. Insgesamt enthält das Aktionsprogramm 69 Maßnahmen. Mit der Maßnahme 7.12 verpflichtete sich die Bundesregierung, im Jahr 2023 eine Förderrichtlinie zu veröffentlichen, über die Projekte mit besonderer Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum gefördert werden können. Hierbei werde auf eine klare Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Länder und zu bereits bestehenden Förderinstrumenten, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und dem Bundesprogramm zur Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel, geachtet und der Aufbau von Doppelförderstrukturen vermieden.⁸

2 Zuständigkeiten

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Bundesnaturschutzgesetz

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist im Grundgesetz verankert.⁹ Der Naturschutz unterfällt dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.¹⁰ Mit dem Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) hat der Bund von seiner Befugnis zur Gesetzgebung Gebrauch gemacht.¹¹ Die Länder können – mit Ausnahme der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, des Rechts des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes davon abweichende Regelungen treffen.¹² Für den Vollzug des Naturschutzes sind im Wesentlichen die Länder zuständig.¹³ Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen

⁸ BMUV: Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz, Seite 51.

⁹ Artikel 20a Grundgesetz.

¹⁰ Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 Grundgesetz.

¹¹ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 geändert worden ist.

¹² Artikel 72 Absatz 3 Nummer 2 Grundgesetz.

¹³ Artikel 83ff. Grundgesetz.

Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen.¹⁴ Der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft. Bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand sollen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden.¹⁵ Hieraus leitet sich die Verpflichtung der Kommunen für Maßnahmen des Naturschutzes als kommunale Aufgabe ab. Darüber hinaus können den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Aufgaben nach dem BNatschG durch Landesrecht übertragen werden.¹⁶

Die Länder setzen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Wesentlichen über verschiedene landeseigene Förderprogramme um. Dazu gehören beispielsweise Förderprogramme für Maßnahmen des Artenschutzes, Maßnahmen in Naturschutzgebieten, zum Aufbau eines landesweiten Biotopverbundsystems sowie zum Schutz von Streuobstwiesen und Mooren.¹⁷ Die Länder erfassen Flächen und Maßnahmen des Naturschutzes in sogenannten Naturschutz-Katastern, die sie über Geoportale im Internet zur Verfügung stellen.¹⁸

2.1.2 Gemeinschaftsaufgaben

Obwohl das Grundgesetz Bund und Ländern grundsätzlich getrennte Aufgaben zuweist, hat der Verfassungsgesetzgeber für bestimmte Bereiche eine gemeinschaftliche Wahrnehmung und Finanzierung angeordnet bzw. zugelassen. Diese „Gemeinschaftsaufgaben und Kompetenzen zur Verwaltungszusammenarbeit“ sind abschließend im Grundgesetz aufgelistet. Der Gesetzgeber war der Auffassung, dass die Mitwirkung des Bundes an manchen Aufgaben der Länder unverzichtbar sei, um strukturelle Ungleichgewichte im Bundesstaat auszugleichen. Der Verfassungsgesetzgeber hat den Abschnitt „Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit“ im Grundgesetz mehrfach modifiziert und seit dem Jahr 1969 insgesamt deutlich erweitert.¹⁹ Bei Gemeinschaftsaufgaben wirkt der Bund an der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Thematisch

¹⁴ § 1 Absatz 1 BNatSchG.

¹⁵ § 2 Absatz 4 BNatschG.

¹⁶ § 3 Absatz 7 BNatschG.

¹⁷ https://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/naturschutzfoerderung/landschaftspflege_naturpark-richtlinien/index.htm; <https://www.brd.nrw.de/themen/umwelt-natur/natur-landschaftsschutz/foerderung-von-naturschutzmassnahmen>; https://www.foerderdatenbank.de/SiteGlobals/FDB/Forms/Suche/Expertensuche_Formular.html?resourceId=c4b4dbf3-4c29-4e70-9465-1f1783a8f117&input=bd101467-e52a-4850-931d-5e2a691629e5&pageLocale=de&filterCategories=FundingProgram&filterCategories.GROUP=1&templateQueryString=naturschutzma%C3%9Fnahmen&submit=Suchen, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹⁸ Zum Beispiel: <http://bk.naturschutzinformationen.nrw.de/bk/de/karten/bk>, <https://geodaten.naturschutz.rlp.de/>, abgerufen am 16. Januar 2023.

¹⁹ <https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-11-gemeinschaftsaufgaben-634554>, abgerufen am 16. Januar 2023.

werden unter anderem die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) erfasst.²⁰

2.1.3 Finanzhilfen

Sofern das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.²¹

2.1.4 Zuwendungen

Nach § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Nach dem Subsidiaritätsprinzip dürfen Haushaltsmittel des Bundes nur insoweit eingesetzt werden, als dies für den Förderzweck und das Förderziel unumgänglich ist.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind vor Beginn angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Vor der Veranschlagung von Mitteln für ein neues Förderprogramm ist zu prüfen, ob es notwendig ist, das Programm aufzulegen, und wenn ja, in welchem Umfang Mittel für das Programm benötigt werden. Dafür sind Kosten-Nutzen-

²⁰ Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz.

²¹ Artikel 104b Grundgesetz.

Analysen durchzuführen.²² In jedem Fall ist es erforderlich, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf zu analysieren. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.²³

Für die Beantragung, die Bewilligung, die Auszahlung, die Überwachung, den Nachweis und die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen gelten § 44 BHO und die VV zu § 44 BHO. Für die verwaltungsseitige Abwicklung von Zuwendungen kann der Zuwendungsgebende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung beauftragen.

2.1.5 Neue Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum

Mit der „Förderrichtlinie zum Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ will das BMUV Synergien zwischen dem Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt schaffen und nutzen (Programmziel).²⁴ Es beabsichtigt, damit insbesondere investive Maßnahmen zur Begrünung wie Heckenpflanzungen, Wegbegrünungen, Streuobstwiesen und zum Wasserrückhalt sowie damit zusammenhängende nichtinvestive Leistungen in Kommunen zu fördern. Es sollen nur freiwillige investive Maßnahmen gefördert werden, die über öffentlich-rechtliche Verpflichtungen hinausgehen und nur mit Beteiligung des Bundes durchgeführt werden können.²⁵

Das BMUV beauftragte mit der verwaltungsseitigen Abwicklung der Förderrichtlinie einen Projektträger.²⁶

Das BMUV verwies zum Zeitpunkt der Anhörung auf den Entwurf des Aktionsprogramms und auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses. Danach hatte es im Aktionsprogramm eine Maßnahme vorzusehen, durch die der natürliche Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum besonders vorangebracht werden kann. Der Haushaltsausschuss erwartete die Vorlage einer Förderrichtlinie und behält sich die Auswahl der zu fördernden Projekte vor.

²² Krämer/Schmidt: Kommentar Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, R. v. Decker, 108. Aktualisierung, Mai 2013, Abschnitt B III, Nummer 3.3.2.2, Seite 19.

²³ VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

²⁴ Nummer 1 der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vom 10. Juli 2023.

²⁵ Nummern 1, 2 und 4.1 der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vom 10. Juli 2023.

²⁶ Nummer 7.1 der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vom 10. Juli 2023.

Zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips äußerte sich das BMUV nicht. Weiterführende Unterlagen übermittelte das BMUV im Anhörungsverfahren nicht.

2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dem BMUV ein übergreifendes und mit den für Naturschutzmaßnahmen zuständigen Ländern abgestimmtes Konzept gefehlt hat, um die für natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vorgesehenen Bundesmittel wirtschaftlich und wirksam einzusetzen.

Die beabsichtigten lokalen Einzelmaßnahmen für Begrünungen, Pflanzungen, Biotope, Artenvielfalt, Biodiversität und dergleichen gehören in den Bereich des Naturschutzes, auch wenn sie im Ergebnis den Zustand der Ökosysteme in Deutschland verbessern und damit einen dauerhaften Beitrag zum Klimaschutz leisten sollen. Da für den Vollzug von Einzelmaßnahmen des Naturschutzes die Länder zuständig sind und bereits umfangreiche Landesprogramme in diesem Zusammenhang betreiben, hätte das BMUV mit der Förderrichtlinie konkrete bundesweit anzustrebende, im erheblichen Bundesinteresse liegende Zielwerte vorgeben müssen. Bei der Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses hätte das BMUV das nach der verfassungsmäßigen Aufgabenverteilung bestehende Gefüge beim Vollzug des Naturschutzes berücksichtigen müssen.

Im Entwurf des Aktionsprogramms war zunächst die politische Verantwortung beschrieben, in der sich die Bundesregierung für die Verbesserung des allgemeinen Zustands der Ökosysteme in Deutschland sieht. Das daraus für die Förderrichtlinie übernommene Programmziel hat in seiner Unbestimmtheit nicht ausgereicht, um damit das Erfordernis einer neuen Förderrichtlinie in der Zuständigkeit des Bundes zu begründen. Dies insbesondere deshalb nicht, weil das BMUV mit der neuen Richtlinie inhaltlich die gleichen Maßnahmen fördert, für die die Länder zuständig sind und die sie bereits fördern. Dazu gehören beispielsweise Pflanzungen von Hecken oder Anlegen von Streuobstwiesen in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum. Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten darzulegen, ob, wie und wann die mit Bundesmitteln geförderten Naturschutzmaßnahmen in den Naturschutz-Katastern der Länder erfasst werden und insofern eine Rückkopplung mit den Ländern und Gemeinden vorgesehen ist.

Zudem hat er das BMUV gebeten sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Bundesmittel wirtschaftlich im Sinne einer höchstmöglichen Fördermitteleffizienz verwendet werden. Dazu gehört auch der Nachweis, dass es wirtschaftlich ist, unabhängig von den Naturschutzmaßnahmen der Länder kleinteilige lokale Projekte nach zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu fördern und mit der Abwicklung der neuen Förderrichtlinie einen Projektträger zu beauftragen. Dies hat der Bundesrechnungshof insbesondere vor dem Hintergrund des Bewilligungsvorbehalts des Haushaltsausschusses für fraglich gehalten.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat dargelegt, dass es Kommunen in ländlichen Regionen Mittel für Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz zur Verfügung stellen möchte. Durch sein Förderangebot für Kommunen und kommunale Zweckverbände würden Länderkompetenzen nicht beschränkt. Das BMUV werde sicherstellen, dass die Förderung nach verfassungs- und zuwendungsrechtlichen Maßgaben zur Erreichung der Klimaschutzziele des Bundes umgesetzt wird und dass die zur Verfügung stehenden Bundesmittel wirtschaftlich verwendet werden.

Mit der Förderrichtlinie verzahne das BMUV Fördermaßnahmen zum natürlichen Klimaschutz und Naturschutz sowie der Artenvielfalt und Biodiversität. Ein Großteil der nach der Förderrichtlinie förderfähigen Projekte leiste einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Die für den Klimaschutz anzunehmende Verwaltungs- und daraus folgende Finanzierungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache erstrecke sich dabei auch auf damit verbundene Aspekte des Biodiversitätsschutzes.

Der Schutz von Artenvielfalt sei eine Aufgabe von Bund und Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland sei durch internationale Übereinkünfte und Recht der Europäischen Union zu wirksamen Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme verpflichtet. Das Bundesnaturschutzgesetz weise die Aufgaben für den Arten-, Lebensstätten- und Biotopschutz den Behörden des Bundes und der Länder zu. Im Hinblick auf Fördermaßnahmen, die vor allem dem Schutz von Biodiversität dienen, sei daher ebenfalls von einer teilweise bestehenden Finanzierungskompetenz des Bundes auszugehen.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV mit der Förderrichtlinie die politischen Vorgaben des Haushaltsausschusses umgesetzt hat. Seine Kritik, dass die mit der neuen Förderrichtlinie adressierten Naturschutzmaßnahmen in die Zuständigkeit der Länder fallen und zur Wahrung des erheblichen Bundesinteresses sowie zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele konkrete, bundesweit geltende Zielvorgaben fehlen, hält er aufrecht.

Das BMUV hat es weiterhin versäumt darzulegen,

- ob, wie und wann die mit Bundesmitteln geförderten Naturschutzmaßnahmen in den Naturschutz-Katastern der Länder erfasst werden und
- insofern eine Rückkopplung mit den Ländern und Gemeinden vorgesehen ist,
- dass es wirtschaftlich ist, unabhängig von den Naturschutzmaßnahmen der Länder kleinteilige lokale Projekte nach zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu fördern und
- dass es wirtschaftlich ist, mit der Abwicklung der neuen Förderrichtlinie einen Projektträger zu beauftragen.

Da das BMUV die Förderrichtlinie am 15. Juli 2023 veröffentlicht hat, erübrigt sich das Fortsetzen des kontradiktorischen Verfahrens.

3 Förderlandschaft

3.1 Sachverhalt

Für die Finanzierung der neuen Förderrichtlinie wurde im Bundeshaushalt 2023 im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds bei Kapitel 6092 unter der Titelgruppe 06 ein neuer Titel 686 32 ausgebracht, der durch das BMUV bewirtschaftet wird. Für das Jahr 2023 sind darin 8 Mio. Euro Ausgabemittel sowie Verpflichtungsermächtigungen von 92 Mio. Euro vorgesehen.

Nach dem Entwurf der Förderrichtlinie war eine Kumulierung mit anderen Förderprogrammen des Bundes ausgeschlossen. Die Kumulierung mit Drittmitteln oder Förderungen Dritter (z. B. Zuschussförderungen aus Förderprogrammen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Länder) war möglich. Doppelförderungen waren ausgeschlossen.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip dürfen Haushaltsmittel des Bundes nur insoweit eingesetzt werden, als dies für den Förderzweck und das Förderziel unumgänglich ist.

3.1.1 Bundesprogramm Biologische Vielfalt

In Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity) beschloss die Bundesregierung im Jahr 2007 eine „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“. Sie umfasste rund 330 Ziele und 430 Maßnahmen zu allen biodiversitätsrelevanten Themen mit dem Ziel, den Rückgang der biologischen Vielfalt aufzuhalten und eine positive Entwicklung anzustoßen.²⁷

Das „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“²⁸ ist seit dem Jahr 2011 ein wichtiges Finanzierungsinstrument des BMUV zur Umsetzung der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“. Als Förderziel verfolgt die Bundesregierung damit „die Erhaltung der biologischen Vielfalt durch Schutz und nachhaltige Nutzung“.²⁹ Gefördert werden Vorhaben, denen eine gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung zukommt oder die die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ in besonders beispielhafter und maßstabsetzender Weise umsetzen

²⁷ Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, <https://www.bfn.de/die-nationale-strategie-2007>, abgerufen am 11. Januar 2023.

²⁸ In der aktuellen Fassung: Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt vom 20. Juli 2021, BAnz. AT28. Juni 2021 B6.

²⁹ Ziffer 1.1 der Richtlinien des BMUV zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt vom 26. Januar 2011 in der Fassung vom 20. Juli 2021.

und an deren Durchführung der Bund ein erhebliches Interesse hat. Die geförderten Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Rückgang der biologischen Vielfalt in Deutschland zu stoppen und in einen positiven Trend umzukehren. Sie müssen dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung sowie der Entwicklung der biologischen Vielfalt dienen und über die rechtlich geforderten Standards hinausgehen.³⁰ Seit dem Bundeshaushalt 2022 sind Haushaltsmittel für das „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“ im Bundesnaturschutzfonds bei Kapitel 1604 Titel 894 02 veranschlagt.

Mit dem Förderschwerpunkt „Stadtnatur“ setzte das BMUV das Handlungsfeld C.1 im „Masterplan Stadtnatur – Maßnahmenprogramm der Bundesregierung für eine lebendige Stadt“³¹ um. Ziel ist es, im Sinne der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ den Anteil an naturnahen, arten- und strukturreichen Grün- und Freiflächen im Siedlungsbereich durch ein ökologisches Grünflächenmanagement zu erhöhen und die biodiversitätsfördernde Durchgrünung von Städten und Gemeinden zu verbessern. Dieses umfasst vor allem die naturnahe Gestaltung und fachgerechte Pflege, die Verwendung von heimischem oder gebietseigenem Saat- und Pflanzgut, den Erhalt von Alt- und Biotopbäumen sowie den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und chemische Dünger.³² Zuwendungsempfangende können natürliche oder juristische Personen mit Sitz bzw. Geschäftsbetrieb in der Bundesrepublik Deutschland sein. Nicht antragsberechtigt sind die Bundesländer, mit Ausnahme der Stadtstaaten.³³

Neben der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ des Bundes haben alle Länder seit dem Jahr 2012 eigene Landesstrategien zur Erhaltung der biologischen Vielfalt beschlossen.³⁴

3.1.2 Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union das zentrale Förderinstrument der Europäischen Union zur Entwicklung ländlicher Regionen. Mit der Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft soll deren Wettbewerbsfähigkeit verbessert und der Strukturwandel flankiert werden. Daneben zielt die Förderung auf die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen: Dies reicht von einer extensiven oder ökologischen Produktionsweise über Naturschutz und Landschaftspflege bis zur Fortführung der Bewirtschaftung in Berggebieten und anderen natürlich benachteiligten Gebieten. Gefördert werden Projekte, denen ein regionales Entwicklungskonzept zugrunde liegt. Dieses wird durch

³⁰ <https://biologischevielfalt.bfn.de/bundesprogramm/ueberblick/>, abgerufen am 11. Januar 2023.

³¹ Bundestagsdrucksache 19/11220 vom 21. Juni 2019.

³² Zu Nummer 2.1.4, Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt vom 20. Juli 2021, BAnz. AT 28. Juni 2021 B6.

³³ Nummer 3, Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt vom 20. Juli 2021, BAnz. AT 28. Juni 2021 B6.

³⁴ <https://biologischevielfalt.bfn.de/aktivitaeten/akteure/laender/gremien.html>; abgerufen am 11. Januar 2023.

lokale Arbeitsgruppen erstellt, denen lokale Akteure aus öffentlichen und nicht öffentlichen Interessenkreisen angehören.³⁵

Im Zeitraum 2014 bis 2022 sollten in Deutschland rund 17 Mrd. Euro für die Förderung der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden, davon aus dem ELER rund 9,44 Mrd. Euro. Der Bund unterstützt die Länder bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) mit einem gemeinsamen Rahmen für zentrale Fördermaßnahmen wie auch finanziell bei dem Aufbringen der nationalen Mittel zur Kofinanzierung. Die Europäische Kommission genehmigte in Deutschland dreizehn ELER-Programme der Länder. Nach Angaben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wurden 15 % der Mittel für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten verausgabt.³⁶

3.1.3 Bundesprogramm Ländliche Entwicklung

Ländliche Räume zu stärken und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land beizutragen, gehört zu den Kernaufgaben des BMEL. Ziel ist die Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen. Das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung (BULE+) ist eines der Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen. Mit dem Bundesprogramm will das BMEL Ideen finden, die dazu beitragen, auch in Zukunft auf dem Land gut leben und arbeiten zu können.³⁷ Mehrmals im Jahr veröffentlicht das BMEL Förderaufrufe, mit denen es Modellprojekte in Zukunftsfeldern der ländlichen Entwicklung fördert. Für das Testen komplexer Konzepte in ganzen Regionen fördert das BMEL Modellregionen.³⁸ Der Bundeshaushalt 2023 enthält zur Finanzierung des Sonderrahmenplans „Förderung der ländlichen Entwicklung“ 160 Mio. Euro Ausgabemittel bei Kapitel 1003 Titel 632 92 und 882 94.

3.1.4 Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Städtebaus

Für die Städtebauförderung gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen nach Artikel 104 b Grundgesetz. Die Ziele der Städtebauförderung orientieren sich an den konkreten städtebaulichen Problemlagen und aktuellen Herausforderungen. Sie werden jährlich festgelegt. Seit dem Jahr 2020 sind Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel in allen drei Programmen Fördervoraussetzung, insbesondere die Verbesserung der

³⁵ <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eler-2014-2020-umsetzung.html>, abgerufen am 9. Januar 2023.

³⁶ <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eler-2014-2020-umsetzung.html>, „Mittleinsatz in Deutschland“, abgerufen am 9. Januar 2023.

³⁷ https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bundesprogramm-laendliche-entwicklung/bundesprogramm-laendliche-entwicklung_node.html, abgerufen am 9. Januar 2023.

³⁸ https://www.ble.de/DE/Projektfoerderung/Foerderungen-Auftraege/BULE/Foerdermassnahmen/Foerdermassnahmen_node.html, abgerufen am 9. Januar 2023.

grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns).³⁹ Die Mittel für die Zuweisungen an die Länder sind bei Kapitel 2502 Titel 882 11 ausgewiesen.

Das Bundesbauministerium⁴⁰ startete im Jahr 2017 das Bund-Länder-Programm "Zukunft Stadtgrün". Für die Programmjahre 2017 bis 2019 wurden jährlich jeweils 50 Mio. Euro Bundesmittel zur Verfügung gestellt. Die Finanzhilfe wurden den Ländern und Kommunen für Maßnahmen zur Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur bereitgestellt. Sie konnten für Maßnahmen eingesetzt werden, die der Anlage, Sanierung, Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen zur Entwicklung von Quartieren als lebenswerte und gesunde Orte dienten. Die geförderten Maßnahmen leisteten damit einen Beitrag zur Lebens- und Wohnqualität, zur gesellschaftlichen Teilhabe, zur Verbesserung des Stadtklimas und der Umweltgerechtigkeit, insbesondere durch eine gerechte Verteilung qualitativ hochwertigen Stadtgrüns sowie zum Erhalt der biologischen Vielfalt und der Naturerfahrung. Bis einschließlich zum Jahr 2019 wurden 224 Maßnahmen in rund 200 Kommunen durch das Programm gefördert.⁴¹ Seit der Neustrukturierung der Städtebauförderung im Jahr 2020 werden die bisherigen Ziele mit dem Förderprogramm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ weiterverfolgt.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV aufgrund der vorhandenen Vielfalt der Förderlandschaft für Maßnahmen des Naturschutzes den Ausschluss von Mehrfachförderungen aus Bundesmitteln gewährleisten kann. Sofern Mittel aus dem Aktionsprogramm, dem „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“, dem „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung“ sowie der Städtebauförderung zur bundesweiten Verbesserung der biologischen Vielfalt Maßnahmen des Naturschutzes und der Landespflanze verausgabt werden, dienen sie dem Grunde nach demselben Zweck. Die Abgrenzung der Förderungen wird zudem durch jeweils nicht hinreichend definierte Programmziele erschwert. Die mangelhafte Zielbestimmung birgt die Gefahr von Mehrfachförderungen mit Bundesmitteln.

Die verschiedenen Förderprogramme der Europäischen Union, des Bundes und der Länder adressieren biodiversitätsverbessernde Maßnahmen auf dafür geeigneten Flächen. Diese Flächen sind jedoch begrenzt. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMUV auch insofern nicht sicherstellen können, dass Zuwendungen aus verschiedenen Bundesprogrammen für denselben Zweck nicht auf denselben Flächen bewilligt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits zum „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“ festgestellt, dass dem BMUV eine strategische Grundlage für Förderungen im Bereich des

³⁹ <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/staedtebau/staedtebaufoerderung/staedtebaufoerderung-node.html>, abgerufen am 11. Januar 2023.

⁴⁰ Seit Dezember 2021 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).

⁴¹ https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/ProgrammeVor2020/ZukunftStadtgruen/zukunftstadtgruen_node.html, abgerufen am 11. Januar 2023.

Naturschutzes fehlt. Er hat dem BMUV daher in Bezug auf die neue Förderrichtlinie empfohlen, die zu fördernden Maßnahmen auch in die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ einzuordnen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten darzulegen, wie es Mehrfachförderungen wirksam ausschließen und aufgrund der bereits vorhandenen vielfältigen Förderlandschaft den Grundsatz der Subsidiarität wahren will.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Der Bund habe ein erhebliches Interesse an wirksamen und möglichst flächendeckenden Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme. Es gäbe auf Länderebene Fördermaßnahmen zum Klimaschutz sowie für biodiversitätsfördernde Projekte. Nach Auffassung des BMUV werden jedoch lokal und regional wirkende Förderstrukturen angesichts des fortschreitenden Klimawandels sowie des Verlusts an Artenvielfalt nicht ausreichen, damit Deutschland seine nationalen und die international vereinbarten Ziele zum Klimaschutz und zur Biodiversität erreicht. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das Staatsziel in Artikel 20a Grundgesetz sei es erforderlich, dass der Bund die Maßnahmen der Länder durch flächendeckende Förderungen zum Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen flankiert.

Im Übrigen sei es rechtlich zulässig und in der vielgestaltigen Förderlandschaft von Bund und Ländern nicht unüblich, dass sich Förderrichtlinien des Bundes und der Länder inhaltlich teils überlappen. Die avisierten Fördermaßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz könnten Schnittmengen zum Naturschutz und zur Anpassung an den Klimawandel haben. Die Fördermaßnahmen seien wegen unterschiedlicher konzeptioneller und strategischer Ansätze jedoch nicht deckungsgleich. Das BMUV und die beauftragte Projektträgerin werden beim Vollzug der vorliegenden Förderrichtlinie darauf achten, dass Doppelförderungen vermieden und Bundesmittel effizient eingesetzt werden.

3.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat mit seiner Stellungnahme bestätigt, dass sich die neue Förderrichtlinie nicht vollständig von der bestehenden komplexen Förderlandschaft im Bereich des Naturschutzes abgrenzen lässt und dass es inhaltlich weitgehend gleiche Maßnahmen fördern will, wie beispielsweise die Länder sie bereits fördern. Hierfür eine Legitimation daraus abzuleiten, dass dies in der Praxis „nicht unüblich“ sei, hält der Bundesrechnungshof für bedenklich.

Es mag zutreffen, dass die bestehende komplexe Förderlandschaft nicht ausreichen wird, um die Bundesklimaschutzziele und die internationalen Verpflichtungen zur Biodiversität zu erreichen. Umso wichtiger wäre es deshalb, mit Förderrichtlinien, die im Rahmen des Aktionsprogramms erlassen werden, konkrete Zielwerte und messbare Indikatoren festzulegen und

die verschiedenen Förderungen klar voneinander abzugrenzen. Andernfalls ist ein wirtschaftlicher und im Sinne des Förderziels effizienter Mitteleinsatz nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.