



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 2: Feststellungen zum Entwurf der Förderrichtlinie

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/ 2

17. Oktober 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
2	Förderziel und Zweckungszweck	7
2.1	Sachverhalt	7
2.2	Würdigung	8
2.3	Stellungnahme des BMUV	9
2.4	Abschließende Würdigung	10
3	Regelungen im Entwurf der Förderrichtlinie	10
3.1	Sachverhalt	10
3.1.1	Gegenstand der Förderung	10
3.1.2	Besondere Zuwendungsvoraussetzungen	11
3.1.3	Art, Umfang und Höhe der Zuwendung, zuwendungsfähige Ausgaben	12
3.1.4	Verfahren	13
3.2	Würdigung	14
3.3	Stellungnahme des BMUV	16
3.4	Abschließende Würdigung	17
4	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt	19
4.1	Sachverhalt	19
4.2	Würdigung	20
4.3	Stellungnahme des BMUV	20
4.4	Abschließende Würdigung	21

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*

B

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

F

FRL-GS *Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO*

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“ 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. Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf der Förderrichtlinie vom 1. Dezember 2022 geprüft. Er äußert sich abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV vom 6. März 2023 und der Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom 5. Juli 2023 wie folgt:

- 0.1 Bei der Beschreibung des Förderziels verweist das BMUV auf Ausführungen im „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ (Aktionsprogramm), das die Bundesregierung am 29. März 2023 beschlossen hat. Im Entwurf der Förderrichtlinie fehlten konkrete Förderziele. Dies galt sowohl für die Programmebene als auch für die Projektebene. Ebenso fehlten messbare Indikatoren.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV im Vorfeld die Ausgangslage und den Handlungsbedarf für das neue Förderprogramm angemessen analysiert hat. Das BMUV hat es versäumt, das Förderziel und denwendungszweck konkret zu beschreiben. Damit hat im Entwurf der Förderrichtlinie eine wesentliche haushaltsrechtliche Voraussetzung für die Ausgabe von Bundesmitteln und für eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle gefehlt. Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert, messbare Indikatoren vorzugeben, die sich als Maßstab für die Zielerreichung auf der Programmebene und auf der Projektebene eignen.

Das BMUV ist der Auffassung, die Förderziele und derwendungszweck seien in der Förderrichtlinie beschrieben. Es werde die Förderrichtlinie extern evaluieren lassen und ein Monitoring- und Evaluierungskonzept für das Aktionsprogramm in Gänze entwickeln. Die unmittelbaren Auswirkungen der geförderten Maßnahmen werde das BMUV quantitativ erfassen. Mittelbare Auswirkungen zur Minderung der Biodiversitäts- und Klimakrisenfolgen werde es überwiegend qualitativ herleiten, weil sich diese nicht maßnahmenscharf zuordnen ließen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an fehlenden konkreten Förderzielen aufrecht. Das BMUV hat versäumt, die verbindliche Vorgabe des Aktionsprogramms umzusetzen, wonach konkrete Ziele und konkrete Indikatoren zum Messen der Zielerreichung bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den Maßnahmen des Aktionsprogramms im Einzelnen festzuschreiben sind (siehe Ziffer 2).

- 0.2 Der Entwurf der Förderrichtlinie enthielt unklare und zum Teil widersprüchliche Regelungen.

Der Bundesrechnungshof hat eine grundsätzliche Überarbeitung der Förderrichtlinie empfohlen, damit diese den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht.

Das BMUV hat erklärt, es habe die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes geprüft und die Förderrichtlinie angepasst. Im Übrigen hat es auf die flexible Gestaltung der zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften hingewiesen, die den Ressorts schon nach dem Wortlaut Handlungsoptionen und Spielräume eröffnen würden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMUV einige Hinweise und Empfehlungen in der veröffentlichten Förderrichtlinie aufgenommen hat. Darüber hinaus hat das BMUV weitere Änderungen vorgenommen. Die Verzehnfachung der Mindestzuwendungshöhe je Antrag auf 500 000 Euro führt der Bundesrechnungshof auf die zeitliche Verzögerung bei der Veröffentlichung der Förderrichtlinie und das Bestreben des BMUV zurück, die etatisierten Bundesmittel dennoch auszuschöpfen. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, wenn sachfremde Erwägungen zu einer Verzehnfachung der Mindestzuwendungshöhe führen, insbesondere weil die inhaltlich erforderlichen Zielvorgaben für die Wirksamkeit der einzusetzenden Bundesmittel weiterhin fehlen (siehe Ziffer 3).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat die Veranschlagung der Mittel für das geplante Förderprogramm in der Hauptgruppe 6 „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ kritisiert, weil dies im Widerspruch zu den vom BMUV adressierten investiven Maßnahmen steht. Er hat das BMUV gebeten, für eine haushaltskonforme Umsetzung des Maßgabebeschlusses des Haushaltsausschusses vom 19. Mai 2022 Sorge zu tragen. Der Bundesrechnungshof hat eine sachgerechte Veranschlagung der Ausgaben oder eine der Veranschlagung entsprechende Ausgestaltung der geplanten Förderung empfohlen.

Das BMUV hat erklärt, dass aus den Titeln der Hauptgruppe 6 nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes auch Investitionen gefördert werden dürfen, sofern diese nicht den überwiegenden Teil der finanzierten Maßnahmen darstellen.

Das BMUV hat mit seinem Verweis auf die bekannten Regelungen die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen können. Da die Förderrichtlinie überwiegend investive Maßnahmen adressiert, bezweifelt der Bundesrechnungshof weiterhin, dass das BMUV die Vorgaben der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes einhalten können. Eine abschließende Bewertung, ob der überwiegende Teil der geförderten Maßnahmen nichtinvestiven Ausgaben zuzuordnen ist, kann erst mit der Rechnungslegung vorgenommen werden (Ziffer 4).

1 Vorbemerkung

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 Aktionsprogramms¹ leisten, will es die Lebensqualität in Landkreisen, Städten und Gemeinden erhöhen und möglichst auch zur Anpassung an die Folgen der Klimakrise beitragen.² Das Aktionsprogramm enthält für zehn Handlungsfelder 69 Maßnahmen (siehe Teil 1 der Prüfungsmitteilung, Ziffer 1.3). Zu den Zielen des Aktionsprogramms heißt es: „Die Maßnahmen des ANK [Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz] sind so ausgelegt, dass mit ihnen – basierend auf den Treibhausgas-Inventardaten aus dem Jahr 2022 – die Ziele aus § 3a des Bundes-Klimaschutzgesetzes erreicht werden sollen. Die konkreten Ziele und konkreten Indikatoren zum Messen der Zielerreichung werden bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den ANK-Maßnahmen im Einzelnen entwickelt und festgeschrieben werden. Eine Darstellung des Erfolgs, der Wirkung und des Zusammenwirkens der Maßnahmen mit Blick auf Einsparung von Treibhausgas-Emissionen und auf Biodiversität, Wasser und weitere Ziele und Gegenstände des ANK muss unabhängig von der Art der Maßnahme (Förderprogramm, Ordnungsrecht, Planungsrecht, Begleitmaßnahme etc.) und ressortübergreifend gewährleistet sein.“³

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 Teil 1 der Abschließenden Prüfungsmitteilung hat sich der Bundesrechnungshof zu den Rahmenbedingungen der Förderung geäußert. Der vorliegende Teil 2 enthält abschließende Feststellungen zur Förderrichtlinie. Dabei hat der Bundesrechnungshof 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.

¹ <https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am 16. August 2023.

² Nummer 1 der Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vom 10. Juli 2023.

³ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, Seite 5.

2 Förderziel und Zuwendungszweck

2.1 Sachverhalt

Für die Finanzierung der neuen Förderrichtlinie wurde im Bundeshaushalt 2023 im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) 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 Verpflichtungsermächtigen von 92 Mio. Euro vorgesehen.

Vor der Veranschlagung von Mitteln für ein Förderprogramm ist zu prüfen, ob es notwendig ist, ein neues Programm aufzulegen, und wenn ja, wie viele Mittel für das Programm benötigt werden. Dafür sind Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.⁴ In jedem Fall ist es erforderlich, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf zu analysieren.

Nach Nummer III.1 der Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“ (FRL-GS), Anlage zu Allgemeine Verwaltungsvorschriften (VV)⁵ in Verbindung mit VV Nummern 1.5 zu § 44 BHO und 3.5 zu § 23 BHO sind Förderziel und Zuwendungszweck zu beschreiben. Insbesondere sollen nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, hinreichend bestimmte Ziele aufweisen, um eine spätere Erfolgskontrolle mit Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu ermöglichen. Eine Erfolgskontrolle ist bei Förderprogrammen begleitend und abschließend durchzuführen.⁶ Deshalb sind das Förderziel und der Zuwendungszweck so eindeutig und detailliert festzulegen, dass sie Grundlage für die Erfolgskontrolle sein können. Nach den VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO sind zudem Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der Durchführung eines Förderprogramms im Wege der begleitenden Erfolgskontrolle durchzuführen.

Im Entwurf der Förderrichtlinie war als Förderziel beschrieben lokale Projekte in ländlichen Regionen durchzuführen und damit „einen Beitrag zu den Zielen des Aktionsprogramms“ zu leisten. Außerdem sollten „ländlich geprägte Kommunen für die Umsetzung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Natürlichen Klimaschutzes gewonnen werden“. Die Projekte sollten „einen positiven Beitrag für den Klimaschutz und den Erhalt oder die Stärkung der biologischen Vielfalt leisten (Natürlicher Klimaschutz) und die Lebensqualität in Landkreisen, Städten und Gemeinden erhöhen“.

Die zu fördernden Projekte sollten einen „direkten Beitrag zu einer dauerhaften klimaschutzgerechten Steigerung der Attraktivität ländlicher Regionen leisten“ und „positives

⁴ Krämer/Schmidt: Kommentar Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, R. v. Decker, 108. Aktualisierung, Mai 2013, Abschnitt B III, Nummer 3.3.2.2, S. 19.

⁵ Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

⁶ VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO.

Naturerleben“ ermöglichen. Dies könne bewirkt werden durch „die Herstellung eines der menschlichen Gesundheit dienlichen Lokal- bzw. Wohnklimas“, „die Berücksichtigung gemeinschaftsbildender und naturbewusstseinsfördernder Elemente“ und „die Schaffung eines besonders attraktiven Wohnumfeldes bzw. Landschaftsbildes“. Es sollten nur Maßnahmen auf öffentlichen, nicht wirtschaftlich genutzten Flächen förderfähig sein. Die Zweckbindungsfrist war im Entwurf der Förderrichtlinie im Sinne der Nachhaltigkeit und vor dem Hintergrund der im Jahr 2045 angestrebten Klimaneutralität in der Regel mindestens bis zum Jahr 2045 festgelegt.

Messbare Indikatoren für das Erreichen der beschriebenen Ziele enthielt der Entwurf der Förderrichtlinie nicht.

2.2 Würdigung

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben hat der Verweis auf die Ziele des Aktionsprogramms für die Festlegung der Förderziele und des Verwendungszwecks nicht ausgereicht. Das Aktionsprogramm ist inhaltlich komplex und enthält für zehn Handlungsfelder 69 verschiedene Maßnahmen. Wie Antragstellende und Bewilligende anhand dieser vagen Zielbeschreibung die Förderfähigkeit eines Projekts bewerten sollen, hat das BMUV im Entwurf der Förderrichtlinie nicht dargelegt. Eine der 69 Maßnahmen ist der Erlass einer Förderrichtlinie, „mit der Projekte mit besonderer Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum gefördert werden können“. Der Bundesrechnungshof hat einen solchen „Selbstverweis“ als Förderziel für ungeeignet gehalten.

Er hat bezweifelt, dass das BMUV den Bedarf für die zu fördernden Maßnahmen analysiert und auf dieser Grundlage eine Zielplanung entwickelt hatte, um konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene festzulegen. Insofern ist unklar geblieben, woraus sich die Bewertung ableiten lassen soll, bei welchen Projekten es sich um solche „mit besonderer Bedeutung“ handelt. Es war offengeblieben,

1. welcher Flächenanteil sich bundesweit im Eigentum oder in der bis zum Jahr 2045 gesicherten Nutzung durch Kommunen befindet und
2. für die zu fördernden Maßnahmen geeignet ist und
3. welcher Flächenanteil davon bis zum Jahr 2045 begrünt und umgenutzt werden muss, um die mit dem Aktionsprogramm verfolgten Ziele zu welchem Anteil zu erreichen und
4. ob mit Zuwendungen an Kommunen die bestmögliche Zielerreichung gegeben ist.

Eine Bedarfsanalyse wäre insbesondere auch erforderlich gewesen, um die mit der Förderrichtlinie angestrebte Fördermitteleffizienz zu ermitteln. Mit bisher geplanten Haushaltsmitteln von 100 Mio. Euro für die neue Förderrichtlinie ist die Fördermitteleffizienz von haushaltsrechtlicher Relevanz.

Kommunen für eine Aufgabe „zu gewinnen“ hat im Entwurf der Förderrichtlinie als Programmziel ebenso wenig ausgereicht wie die unbestimmten Zielbeschreibungen „Beitrag

leisten“ oder „positiven Beitrag leisten“. Auch die im Entwurf der Förderrichtlinie beschriebenen Projektziele waren unbestimmt und für die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle ungeeignet. Ohne ein Maß für „Attraktivität ländlicher Regionen“ lässt sich deren angestrebte „Steigerung“ nicht bewerten. Es war offengeblieben, was unter „positivem Naturerleben“ konkret zu verstehen und wonach es zu bewerten ist. Gleiches hat für ein „der menschlichen Gesundheit dienliches Lokalklima“ und für „naturbewusstseinsfördernde Elemente“ gegolten. Das BMUV hat die Förderziele damit nicht ausreichend im Sinne der SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, angemessen, relevant und terminiert) definiert. Ohne messbare Indikatoren lassen sich Erfolg oder Misserfolg der Förderrichtlinie nicht hinreichend einschätzen.

Das BMUV hat es versäumt, konkrete Förderziele – auf der Programmebene und auf der Projektebene – sowie messbare Indikatoren dafür festzulegen. So war offengeblieben, welche Zielwerte das BMUV für das Begrünen kommunaler Flächen, für das Binden und Speichern von Treibhausgasen sowie für das Entsiegeln und den Wasserrückhalt mit der Förderung innerhalb welchen Zeitraums und ggf. unter Berücksichtigung welcher regionalen Besonderheiten bundesweit zu erreichen beabsichtigt. Eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle des Förderprogramms hat der Bundesrechnungshof für kaum möglich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten, den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechende Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene zu definieren sowie geeignete messbare Indikatoren zu bestimmen, anhand derer eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle möglich ist. Außerdem hat der Bundesrechnungshof darum gebeten, die den Förderzielen zugrundeliegende Bedarfsanalyse zu übermitteln.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Der Haushaltsausschuss hat im Mai 2022 das BMUV aufgefordert, im Aktionsprogramm eine Fördermaßnahme vorzusehen, durch die der Natürliche Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum besonders vorangebracht werden kann. Der Förderaufruf sollte im Jahr 2023 erfolgen. Mit Blick auf diesen Handlungsbedarf habe das BMUV die vorliegende Förderrichtlinie entwickelt.

Die Förderziele und der Zweck der Zuwendung seien in der Förderrichtlinie beschrieben. Für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle werde die Fördermaßnahme extern evaluiert werden. Das BMUV entwickle derzeit ein Monitoring- und Evaluierungskonzept für das Aktionsprogramm in Gänze sowie für die Fördermaßnahmen im Einzelnen.

Die für die Bewertung der direkten Ergebnisse der Förderung, des sogenannten Outputs, nötigen Kriterien, wie z. B. Quadratmeter Renaturierung oder Anzahl gepflanzter Bäume, werde das BMUV so zeitnah definieren, dass eine Erfassung durch die Zuwendungsempfänger von Beginn der Förderung an sichergestellt werde. Die mittelfristigen Auswirkungen der Fördermaßnahmen im Aktionsprogramm, das sogenannte Outcome, wie z. B. bezogen auf die Treibhausgas-Bilanz, übergeordnete Biodiversitätskennzahlen, Bodenfeuchte,

besserer Schutz vor Hochwasser sowie mittel- und langfristige Auswirkungen auf die Gesellschaft zur Minderung der Biodiversitäts- und Klimakrisenfolgen, der sogenannte Impact, sollen überwiegend qualitativ hergeleitet werden und ließen sich nicht maßnahmenscharf zuordnen. Hierfür werde das zu erstellende Monitoring- und Evaluierungskonzept die Grundlage sein.

2.4 Abschließende Würdigung

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUV die Kritik des Bundesrechnungshofes an fehlenden konkreten Förderzielen auf der Programmebene und auf der Projektebene nicht ausgeräumt. Es hat insbesondere versäumt, in der veröffentlichten Förderrichtlinie die verbindliche Vorgabe des Aktionsprogramms umsetzen, wonach die konkreten Ziele und konkreten Indikatoren zum Messen der Zielerreichung bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den Maßnahmen des Aktionsprogramms im Einzelnen festzuschreiben sind.

Die vom BMUV beispielhaft genannten quantitativen Indikatoren, wie Quadratmeter renaturierter Fläche oder Anzahl gepflanzter Bäume, ermöglichen allenfalls eine rückblickende Förderstatistik. Zudem lassen sie keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Wirkung einzelner Fördervorhaben für den Natürlichen Klimaschutz zu. Damit fehlt es dem BMUV an einem geeigneten Steuerungsinstrument für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz, der auf das beste Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und der Wirkung für den Natürlichen Klimaschutz zielen muss. Evaluation und Monitoring ersetzen erforderliche konkrete Förderziele nicht.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Da das BMUV die Förderrichtlinie entsprechend der Vorgabe des Haushaltsausschusses bereits veröffentlicht hat, erübrigt sich eine Fortsetzung des kontradiktorischen Verfahrens.

3 Regelungen im Entwurf der Förderrichtlinie

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Gegenstand der Förderung

Nach Nummer III.2 FRL-GS ist anzugeben, welche Maßnahmen im Einzelnen gefördert werden sollen. Darüber hinaus können Kriterien festgelegt werden, anhand derer der Erfolg der

geförderten Maßnahme auch im Hinblick auf die Erreichung der förderpolitischen Zielsetzung geprüft werden kann.⁷

Nach dem Entwurf der Förderrichtlinie sollten im Förderkontext investive Maßnahmen „besonders förderfähig“ sein. Zu diesen Maßnahmen zählte das BMUV insbesondere:

- die naturnahe und biodiversitätsfördernde Begrünung von Dörfern und Städten in ländlichen Regionen,
- die Aufwertung, Vernetzung oder Renaturierung von extensiv zu nutzenden Flächen in der freien Landschaft,
- die Anlage von Wegrainen und Säumen mit Hecken, Gehölzen und Alleen in Orten und der freien Landschaft,
- Maßnahmen zum Wasserrückhalt in der Landschaft und zur Renaturierung von Fließ- und Stillgewässern,
- die Entsiegelung von Böden zur Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen.

3.1.2 Besondere Zuwendungsvoraussetzungen

Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle nach den VV zu § 7 BHO durchzuführen. Soweit es sachgerecht ist, kann die Erfolgskontrolle mit der Nachweisprüfung verbunden werden.⁸

Bei den Besonderen Zuwendungsvoraussetzungen unterschied das BMUV zwischen „inhaltlichen/fachlichen“ und „administrativen“. Für investive Maßnahmen „müssen sich die entsprechenden Flächen, Grundstücke und baulichen Anlagen (insbesondere Gebäude) zum Zeitpunkt der Antragstellung im rechtlichen und wirtschaftlichen Eigentum der/s Antragsteller*in befinden.“ Andernfalls „muss der/die Antragsteller*in nachweisen, dass die Nutzung der Flächen, Grundstücke, Gewässer oder baulichen Anlagen für den Zuwendungszweck bis zum Ende der Zweckbindungsfrist gewährleistet ist“. Diese sollte „in der Regel mindestens bis zum Jahr 2045“ andauern. Für eine geplante externe Evaluierung des Förderprogramms wollte das BMUV die Zuwendungsempfangenden mit der Bewilligung verpflichten, „über den Verlauf der geplanten Maßnahmen zu berichten und die erforderlichen Daten zur Messung des Projektfortschrittes (Monitoring) in Form von Zwischenverwendungsnachweisen und des Verwendungsnachweises“ zu berichten. Welche Daten dafür erforderlich sein werden, ließ das BMUV im Entwurf der Förderrichtlinie offen. Darin hieß es: „Die Antragstellenden müssen über eine ausreichende personelle sowie finanzielle Kapazität zur Durchführung des Vorhabens verfügen und in der Lage sein, das Projekt fachkompetent und wirtschaftlich zu planen, durchzuführen und abzurechnen. Von besonderer Bedeutung ist eine fortlaufende Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle. Spezifische Qualifikationen, Kompetenzen und Erfahrungen sind in der Projektskizze darzulegen“.

⁷ Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

⁸ VV Nummer 11a zu § 44 BHO.

3.1.3 Art, Umfang und Höhe der Zuwendung, zuwendungsfähige Ausgaben

Nach VV Nummer 2.2 zu § 44 BHO wird eine Zuwendung grundsätzlich zur Teilfinanzierung bewilligt. Eine Vollfinanzierung darf nach VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO nur ausnahmsweise bewilligt werden. In den VV zu § 44 BHO sind die Möglichkeiten der Anteilfinanzierung, der Fehlbedarfsfinanzierung und der Festbetragsfinanzierung als Arten der Teilfinanzierung aufgezählt und jeweils durch ein „oder“ getrennt.⁹ Vor der Bewilligung der Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängenden den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.¹⁰ Nach Nummer 5.2 der FRL-GS wird eine einheitliche Entscheidungspraxis erleichtert, wenn die Finanzierungsart in der Förderrichtlinie vorgegeben ist.

Im Entwurf der Förderrichtlinie legte das BMUV eine Teilfinanzierung fest. Es ließ offen, ob es sich dabei um eine Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung handeln sollte. Das BMUV wollte „... in begründeten Fällen, über die durch die Antragsstellenden eine Erklärung abzugeben ist“ die Zuwendung auch als Vollfinanzierung gewähren, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Zuwendungsempfänger sollten in Abhängigkeit ihres finanziellen Leistungsvermögens Eigenmittel „in angemessener Höhe“ einbringen. Die Mindestzuwendung pro Vorhaben sollte nach dem Entwurf der Förderrichtlinie 50 000 Euro betragen.

Nach Nummer 5.4 der FRL-GS sind in der Förderrichtlinie die zuwendungsfähigen Ausgaben möglichst konkret zu bezeichnen, um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen.

Zuwendungsfähig nach dem Entwurf der Förderrichtlinie sollten die Ausgaben sein, „die bei Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Durchführung des Projekts in üblicher Weise anfallen“. Zuwendungsfähig sollten insbesondere Ausgaben sein für:

- „projektbezogenes Personal (Planung und Umsetzung konkreter Projektmaßnahmen),
- Material- und Baukosten sowie Installation oder Montage durch Dritte,
- technische Ausstattung für die natur- und bodengerechte Pflege der geförderten Maßnahme,
- projektbezogene Ausgaben für Planung und Umsetzungsbegleitung von investiven Maßnahmen durch Dritte (die Ausgaben sind auf maximal 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben beschränkt),
- Aufwendungen für die Aufstellung von Pflegekonzepten und -plänen und für die Schulung von Personal zur Sicherstellung der naturnahen Grünpflege der geplanten Maßnahmen,
- die Beteiligung und Information der Zielgruppe sowie Öffentlichkeitsarbeit,
- Machbarkeitsstudien für Begrünungs- und Renaturierungsmaßnahmen,

⁹ VV Nummern 2.2.1, 2.2.2 und 2.2.3 zu § 44 BHO.

¹⁰ VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO.

- Dienstreisen zur Vernetzung sowie Abstimmung mit Verbundpartnern und dem Fördermittelgeber und
- Sachausgaben zur Koordinierung von Verbundprojekten.

Nicht zuwendungsfähig sind insbesondere Ausgaben für die Errichtung von Gebäuden, Forschung und Entwicklung und Ausgaben für Stammpersonal der Antragstellenden“.

Eine Kumulierung mit anderen Förderprogrammen des Bundes schloss das BMUV aus. Die Kumulierung mit Drittmitteln oder Förderungen Dritter (z. B. Zuschussförderungen aus Förderprogrammen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Länder) sollte nach dem Entwurf der Förderrichtlinie möglich sein, „wenn eine angemessene Eigenbeteiligung durch Eigenmittel erfolgt und keine beihilferechtlichen Vorgaben entgegenstehen. Doppelförderungen sind ausgeschlossen“.

3.1.4 Verfahren

Die Auswahl zur Förderung sollte nach dem Entwurf der Förderrichtlinie in einem wettbewerblichen Verfahren erfolgen. Das BMUV sah dafür ein zweistufiges Antragsverfahren vor, bei dem positiv bewertete Projektskizzen in die zweite Phase der Antragstellung kommen. In die Bewertung der Skizzen und Prüfung der Förderanträge sollten die nachfolgend dargestellten Kriterien einfließen.

1. Beitrag zu den Zielen dieser Förderrichtlinie

- Beitrag zum Klimaschutz (Stabilisierung und/oder Ausbau von CO₂-Einbindung, Minderung von Treibhausgas-Emissionen),
- Beitrag zur Stärkung der Biodiversität,
- Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität und des positiven Naturerlebens in Kommunen,
- Zusatznutzen, wie z. B. Beitrag zur Anpassung an die Klimakrise,

2. Allgemeine Qualitätskriterien

- Klarheit der Projektziele,
- Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit der projektspezifischen Wirkungskette,
- Qualifikation und Expertise des Skizzeneinreichenden, (Umsetzungskompetenz, Einbindung von Fachkompetenz),

3. Arbeitsplanung

- Qualität, Nachvollziehbarkeit und Realisierbarkeit des Arbeitsplans in Bezug auf die Projektziele,
- Art und Qualität der Zusammenarbeit mit relevanten Zielgruppen/Akteuren,

4. Fördermitteleffizienz

- Nachvollziehbarkeit und Angemessenheit des Mitteleinsatzes,
- Darstellung des Eigeninteresses (z. B. Höhe der Eigenmittel; Einbringung von Drittmitteln; Einbringung von Eigenleistungen),
- Öffentlichkeitsarbeit und Verstetigung
- Qualität der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Darstellung der Verstetigung nach Projektende.

Eine Gewichtung der Kriterien sah das BMUV im Entwurf der Förderrichtlinie nicht vor.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat unklare und zum Teil widersprüchliche Regelungen im Entwurf der Förderrichtlinie kritisiert. Im Einzelnen:

3.2.1 Abweichend von den FRL-GS hat das BMUV die förderfähigen Maßnahmen nicht abschließend genannt. Es ist zudem nicht erkennbar gewesen, welche der genannten Maßnahmen das BMUV als investive und welche als nichtinvestive Maßnahmen fördern wollte.

3.2.2 Da die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle Aufgaben des Zuwendungsgebenden bzw. des von ihm Beauftragten sind, hat es der Bundesrechnungshof für unverständlich gehalten, weshalb Antragstellende „administrative Voraussetzungen“ nachweisen sollten. Es war offengeblieben, was das BMUV bei Pflanzungen, Regenrückhaltungen, Wegbegrünungen etc. bei „Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle“ durch den Zuwendungsempfänger erwartete. Wichtig wäre es gewesen, als Fördervoraussetzung festzulegen, dass Zuwendungsempfänger die fachgerechte Pflege und Unterhaltung der geförderten Maßnahmen über die Zweckbindungsfrist sicherstellen und über die dafür erforderlichen Mittel verfügen müssen. Die Kontrolle darüber obliegt dem Zuwendungsgebenden bzw. dem von ihm Beauftragten. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMUV die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle nicht auf Zuwendungsempfänger übertragen darf. Er hat es als widersprüchlich zum Sinn einer Erfolgskontrolle bewertet, wenn der Begünstigte diese selbst durchführt.

Außerdem hat er es als widersprüchlich bewertet, dass Antragstellende „ausreichende personelle Kapazitäten zur Durchführung des Vorhabens“ als administrative Voraussetzung nachweisen müssen, wenngleich „Ausgaben für projektbezogenes Personal (Planung und Umsetzung konkreter Projektmaßnahmen)“ sowie „projektbezogene Ausgaben für Planung und Umsetzungsbegleitung von investiven Maßnahmen durch Dritte“ zuwendungsfähig sein sollten. Auch die Doppelung in Bezug auf zuwendungsfähige Ausgaben für die Planung und Umsetzung(-sbegleitung) sind missverständlich gewesen. Da Ausgaben für Stammpersonal des Antragstellers nicht zuwendungsfähig sein sollten, hat es der Bundesrechnungshof für fraglich gehalten, warum für die Planung und Durchführung doppelte Personalausgaben

gefördert werden sollten. Dies hat er als unwirtschaftlich kritisiert. Er hat dem BMUV empfohlen, den Entwurf der Förderrichtlinie entsprechend zu präzisieren.

Aufgrund der fehlenden Abgrenzung, was im Einzelnen zu einer investiven Maßnahme im Sinne der Förderrichtlinie gehören sollte, hat die Auflistung der zuwendungsfähigen Ausgaben Fragen aufgeworfen. Beispielsweise sollten „Ausgaben für technische Ausstattung für die natur- und bodengerechte Pflege der geförderten Maßnahme“ zuwendungsfähig sein. Einerseits gehören kommunale Eigenbetriebe, die oftmals die Pflege und Unterhaltung gemeindlicher Freiflächen wahrnehmen, nicht zum Kreis zulässiger Antragsteller. Andererseits wird eine Kommune ohne diese eigene Infrastruktur technische Geräte zur Landschaftspflege kaum sachgerecht einsetzen können. Außerdem werden solche Arbeiten oftmals an Dritte vergeben. Aus beiden Blickwinkeln hat es daher der Bundesrechnungshof für fraglich gehalten, ob es wirtschaftlich ist, technische Ausstattung zu fördern; zumal die Zweckbindungsfrist für die zu pflegenden Freiflächen über zwanzig Jahre betragen soll.

Zuwendungsfähig sollen auch „Ausgaben für Machbarkeitsstudien für Begrünungs- und Renaturierungsmaßnahmen“ sein. Der Bundesrechnungshof hat es als unverständlich bewertet, dass das BMUV solche Machbarkeitsstudien nicht als Voraussetzung für die Förderung von auf dieser Grundlage basierenden investiven Maßnahmen forderte. Auf diese Weise ließe sich am ehesten ein wettbewerbliches Auswahlverfahren gestalten, weil sich Vorhaben anhand handlungsfeldspezifischer Indikatoren miteinander vergleichen ließen. Der Bundesrechnungshof hat darin eine Möglichkeit gesehen, auch einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz im Sinne der höchstmöglichen Fördereffizienz zu gewährleisten.

Die Regelungen der Zweckbindungsfrist sollen für investive Maßnahmen gelten. Da unklar geblieben ist, was im Einzelnen dazu zählt, hat diese Regelung die Frage nach der Zweckbindungsfrist für die Förderung einzelner nichtinvestiver zuwendungsfähiger Ausgaben aufgeworfen, wie die für Personalausgaben oder Öffentlichkeitsarbeit. Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV empfohlen, die Regelungen zur Zweckbindungsfrist zu differenzieren.

3.2.3 Die vom BMUV vorgesehene Vollfinanzierung ist nach den haushaltsrechtlichen Regelungen eine Ausnahme. Der Bundesrechnungshof hat das BMUV darauf hingewiesen, dass sie daher nicht nur „ein zu begründender Fall“ sein darf, sondern ein zu begründender Ausnahmefall sein muss. Er hat das BMUV gebeten, diesen Ausnahmecharakter insbesondere vor dem Hintergrund zu beachten, dass die Zuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege bei den Ländern liegt.

Das BMUV hat offengelassen, ob es einen Anteil des Projekts oder den Fehlbedarf fördern wird und wovon diese Entscheidung abhängig ist. Da es weder die „Interessenlage des Bundes“ noch die Höhe der erforderlichen Eigenbeteiligung des Zuwendungsempfängenden festgelegt hat, waren einheitliches Verwaltungshandeln und Transparenz für die Antragstellenden nicht zu erwarten gewesen. Entsprechend den VV zu § 44 BHO hat der Bundesrechnungshof dem BMUV empfohlen, für den Regelfall der Förderung die Art der Teilfinanzierung bereits in der Förderrichtlinie festzulegen.

Die Formulierung „Zuwendungsfähig sind die Ausgaben, die (...) zur Durchführung des Projekts in üblicher Weise anfallen“ hat der Bundesrechnungshof als ungenügend nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben bewertet. Auch dass die Aufzählung nicht abschließend war, hat eine einheitliche Entscheidungspraxis kaum erwarten lassen.

Die geplante Regelung zur Kumulierung mit Drittmitteln oder Förderungen Dritter hat nahegelegt, dass Zuwendungsempfänger, die ihr Projekt ohne Drittmittel oder Förderungen Dritter finanzieren, ein geringeres Eigeninteresse an der Durchführung des Projekts und der Bund ein größeres Interesse an diesen Projekten hat als an Projekten, bei denen Drittmittel oder Förderungen Dritter eingesetzt werden. So hat bereits die Formulierung im Entwurf der Förderrichtlinie impliziert, dass eine Vollfinanzierung möglich ist, Eigenmittel jedoch nur dann erforderlich sind, wenn Drittmittel oder Förderungen Dritter berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV empfohlen, den Anteil der mindestens einzubringenden Eigenmittel verbindlich festzulegen.

3.2.4 Die vom BMUV vorgesehenen Auswahlkriterien hat der Bundesrechnungshof für das angestrebte wettbewerbliche Auswahlverfahren als ungeeignet bewertet, weil messbare Indikatoren für die Kriterien und deren Gewichtung fehlten. Eine Gewichtung beispielsweise der Kriterien „Fördermitteleffizienz“ und „Öffentlichkeitsarbeit“ hat er jedoch für geboten gehalten, um einen wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel zu gewährleisten. Zudem sind die Bewertungskriterien nicht abschließend gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat es für fraglich gehalten, wie das BMUV die einzelnen Förderanträge nach der Minderung von Treibhausgas-Emissionen bewerten will, wenn es sich nicht in der Lage sieht, diesbezügliche Förderziele festzulegen. Als zweifelhaft hat er die Wahrung wettbewerblicher Grundsätze bei der Bewertung der „Qualifikation und Expertise des Skizzeinreichenden“ gesehen, weil es keine messbaren Kriterien dafür gab, zumal Ausgaben für Planung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zuwendungsfähig sein sollten. Damit hätten sich Antragstellende professionelle Expertise „einkaufen“ können. Dass „Öffentlichkeitsarbeit“ überhaupt ein Bewertungskriterium für biodiversitätsverbessernde Maßnahmen sein sollte, hat verwundert. Es sollte die bestmögliche Wirkung hinsichtlich der biologischen Vielfalt im Fokus stehen. Eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit könnte das BMUV – wie bei anderen Förderprogrammen bereits üblich – auch über eine durch den Projektträger administrierte Internetplattform und die im Entwurf der Förderrichtlinie vorgesehenen „Statustreffen“ initiieren. Insbesondere für die Bewertung der Fördermitteleffizienz hat der Bundesrechnungshof das BMUV gebeten darzulegen, wie es diese definiert.

Der Bundesrechnungshof hat eine grundsätzliche Überarbeitung des Entwurfs der Förderrichtlinie empfohlen, damit diese den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV habe die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes geprüft und die Förderrichtlinie angepasst. Es habe die administrativen Voraussetzungen für die

Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle klarstellend ergänzt und Machbarkeitsstudien aus der Aufzählung der zuwendungsfähigen Ausgaben gestrichen. Im Übrigen weise das BMUV auf die flexible Gestaltung der zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften hin. So seien bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien die „Grundsätze für Förderrichtlinien“ zu beachten. Dies eröffne den Ressorts schon nach dem Wortlaut Handlungsoptionen und Spielräume.

So sei beispielsweise eine „abschließende“ Aufzählung der Fördergegenstände in Förderrichtlinien nicht vorgeschrieben. Sie sei in der vorliegenden Förderrichtlinie auch nicht zweckmäßig, weil das BMUV vielfältige Maßnahmen auf kommunaler Ebene für den Erhalt, den Schutz und die Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme adressieren wolle.

Zur Finanzierungsart habe sich das BMUV mit dem BMF abgestimmt. Die allgemeinen Zuwendungsregularien sähen die Möglichkeit von ausnahmsweisen Vollfinanzierungen ausdrücklich vor. Das BMUV werde die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Finanzierungsart und zur Kumulierung bei der Abstimmung mit anderen Fördergebern berücksichtigen.

Die Zweckbindungsfrist gelte für die investiven, flächenwirksamen Maßnahmen und nicht für Personal- und Öffentlichkeitsausgaben. Eine redaktionelle Anpassung der Förderrichtlinie sei nicht nötig.

Die Auswahlkriterien seien in der Förderrichtlinie abschließend benannt. Das BMUV werde dem Haushaltsausschuss gewichtete Kriterien für die Auswahl der Projekte vorschlagen.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMUV einige Hinweise und Empfehlungen in der veröffentlichten Fassung der Förderrichtlinie aufgenommen hat.

In der veröffentlichten Förderrichtlinie hat das BMUV auf ein Biotopen-Bilanzierungssystem verwiesen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt allerdings, dass sich dieses für die haushaltsrechtlich gebotene Wirksamkeitskontrolle eignet. Er hält seine Kritik aufrecht, dass weiterhin konkrete Zielwerte für die zu erreichende Wirkung der einzusetzenden Bundesmittel in Bezug auf die Bundesklimaschutzziele fehlen. Zumindest hat das BMUV nunmehr die Begriffe für die Ziele aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz in der Förderrichtlinie aufgegriffen.

Die Kernkritik des Bundesrechnungshofes, dass der Bund nach der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben nicht für die Durchführung und Finanzierung lokaler Projekte zuständig ist, die das BMUV weiterhin als Zuwendungszweck beschreibt, bleibt bestehen. Das BMUV hat auch in der veröffentlichten Fassung der Förderrichtlinie versäumt darzulegen, woraus sich konkret das erhebliche Bundesinteresse an einem lokalen Projekt als Förder Voraussetzung begründet. Dies bleibt daher lediglich eine deklaratorische Formulierung.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMUV anstelle des im Entwurf vorgesehenen wettbewerblichen Verfahrens für die Projektauswahl nunmehr ein zweistufiges Auswahlverfahren durchführen lässt. Die vorgesehenen Auswahlkriterien und deren Gewichtung hat es in einem die Förderrichtlinie ergänzenden Merkblatt genannt.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin die unter „Gegenstand der Förderung“ genannten Maßnahmen für nicht ausreichend abgegrenzt. Die Auffassung des BMUV, dass der Wortlaut der VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO den Ressorts „Handlungsspielräume und Optionen“ eröffne und daher beispielsweise eine abschließende Aufzählung der Fördergegenstände nicht vorgeschrieben sei, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Nach dem Wortlaut der VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO **sind** bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien die Grundsätze für Förderrichtlinien zu beachten (Anlage). In Verbindung mit dem Wortlaut der Nummer III. der Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO lässt sich die vom BMUV unterstellte Auslegung, eine abschließende Aufzählung der Fördergegenstände sei nicht vorgeschrieben, nicht ableiten.

Das BMUV hat den Hinweis des Bundesrechnungshofes zur Abstimmung der Förderprojekte mit den für Naturschutzmaßnahmen zuständigen Ländern und Kommunen aufgenommen. Nunmehr sind die geplanten Maßnahmen im Vorfeld mit vorhandenen formellen und informellen Planungsgrundlagen abzustimmen und die einschlägigen Festlegungen der Regionalplanung zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das BMUV die Hinweise zu den Fördervoraussetzungen und zur Erfolgskontrolle als Aufgabe des Zuwendungsgebers aufgenommen und die Förderrichtlinie entsprechend geändert hat.

Das BMUV ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt, hat die Anteilfinanzierung in der Förderrichtlinie als Finanzierungsart festgelegt und auf den Hinweis einer ausnahmsweise möglichen Vollfinanzierung verzichtet.

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das BMUV die Mindesthöhe der Zuwendungen je Antrag gegenüber dem Entwurf der Förderrichtlinie verzehnfacht hat. Statt wie vorgesehen 50 000 Euro beträgt die Mindesthöhe je Antrag nun 500 000 Euro. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Hinweis auf die fehlende bzw. unzureichende Bedarfsanalyse des BMUV, die im Vorfeld einer neuen Förderrichtlinie geboten gewesen wäre. Da das BMUV die Förderrichtlinie bereits im Oktober 2022 hatte vorlegen sollen und dementsprechend die Mittel für den Bundeshaushalt 2023 etatisiert waren, führt die Veröffentlichung der Förderrichtlinie am 15. Juli 2023 zu einer erheblichen Verschiebung des Mittelabflusses. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, wenn sachfremde Erwägungen zu einer Verzehnfachung der Mindestzuwendungshöhe führen, insbesondere weil die inhaltlich erforderlichen Zielvorgaben für die Wirksamkeit der einzusetzenden Bundesmittel weiterhin fehlen.

Bei den zuwendungsfähigen Ausgaben hat das BMUV die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Personalkosten, zur Umsetzungsbegleitung und zu Machbarkeitsstudien als Fördervoraussetzung aufgenommen.

Abschließend stellt der Bundesrechnungshof fest, dass es das BMUV weiterhin offengelassen hat, wie es die mit der Förderrichtlinie beabsichtigte Minderung von Treibhausgasen und letztlich die Wirksamkeit der eingesetzten Bundesmittel bewerten will. Der Bundesrechnungshof hält insofern seine Kernkritik an den Regelungen der Förderrichtlinie aufrecht.

4 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

4.1 Sachverhalt

Nach dem Gruppierungsplan enthalten Titel unter der Hauptgruppe 6 „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“.¹¹ Die Ordnung der Einnahme- und Ausgabearten nach dem Gruppierungsplan orientiert sich in erster Linie an Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Darstellung wirtschaftlicher Vorgänge. Eine konsequente Anwendung ist notwendig für die Bereitstellung von Grunddaten für die Berechnung des Staatskontos.¹² Sollen Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Arten zusammengefasst werden, weil eine Aufteilung nicht vertretbar ist, so ist nach dem Schwerpunkt zuzuordnen.¹³ Titel der Gruppe 686 umfassen nach dem Gruppierungsplan „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland“. Demnach sind Zuschüsse gemeint an Gesellschaften des privaten Rechts, Genossenschaften, Stiftungen und Vereine, soweit es sich nicht um öffentliche oder private Unternehmen oder um öffentliche sowie um soziale oder ähnliche Einrichtungen handelt. Hierunter fallen insbesondere Zuschüsse an Private zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie die allgemeine Wirtschaftsförderung, die keinem einzelnen Unternehmen zukommt.

Gemeinden und Gemeindeverbände gehören gemäß Gruppierungsplan Nummer 3.2 zum „öffentlichen Bereich“. Ausgaben innerhalb des öffentlichen Bereichs sind in den „Obergruppen/Gruppen 56, 58, 61 bis 63, 691 bis 693, 85, 88“ zu veranschlagen. „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände“ sind in der Gruppe 883 zu veranschlagen.¹⁴

Bei den Beratungen zum Bundeshaushaltsentwurf 2022 zum Einzelplan 60 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, im Aktionsprogramm eine Maßnahme vorzusehen, durch die der Natürliche Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum besonders vorangebracht werden kann. Förderfähige Projekte sollen aus den für Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds

¹¹ Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2022, https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹² Nummer 1 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab HH 21), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_28112019_IIA3H11031310001AVGPL.htm, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹³ Nummer 2 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab HH 21).

¹⁴ Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021.

veranschlagten Mitteln finanziert werden. Das BMUV hatte bis Oktober 2022 eine Förderrichtlinie zum Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum vorzulegen, auf deren Grundlage ein Förderaufruf für das Jahr 2023 gestartet werden kann. Die Auswahl der Projekte behält sich der Haushaltsausschuss vor.

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 Verpflichtungsermächtigen von 92 Mio. Euro vorgesehen.

Nach dem Entwurf der Förderrichtlinie sollten investive Maßnahmen besonders förderfähig sein.

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat aus dem Entwurf der Förderrichtlinie geschlossen, dass das BMUV von einem überwiegenden Anteil investiver Maßnahmen ausgeht. Dies war auch durch die Höhe der bereits vorgesehenen 100 Mio. Euro deutlich geworden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Veranschlagung der Mittel in einem Titel der Hauptgruppe 6, die ausdrücklich Ausgaben für Investitionen ausschließt, im Widerspruch zu den Regelungen der geplanten Förderung steht, die insbesondere investive Maßnahmen adressieren. Außerdem sind nach dem Gruppierungsplan Zuweisungen für Investitionen innerhalb des öffentlichen Bereichs der Obergruppe 88, an Gemeinden und Gemeindeverbände der Gruppe 883 zuzuordnen.

Er hat dem BMUV empfohlen, für eine haushaltskonforme Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses Sorge zu tragen. Der Bundesrechnungshof hat sich für eine sachgerechte Veranschlagung der Ausgaben für die geplante Förderung oder eine der Veranschlagung entsprechende Ausgestaltung der geplanten Förderung ausgesprochen.

4.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, dass aus den Titeln der Hauptgruppe 6 nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes auch Investitionen gefördert werden dürfen, sofern diese nicht den überwiegenden Teil der finanzierten Maßnahmen darstellen.

4.4 Abschließende Würdigung

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUV die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegte Regelung wiederholt, ohne jedoch darzulegen, wie es dieser mit der neuen Förderrichtlinie entsprechen wird. Es hat insofern die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen können. Da die Förderrichtlinie überwiegend investive Maßnahmen adressiert, bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass das BMUV die Vorgaben der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes einhalten können.

Eine abschließende Bewertung, ob der überwiegende Teil der geförderten Maßnahmen nichtinvestiven Ausgaben zuzuordnen ist, kann erst mit der Rechnungslegung vorgenommen werden.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.