



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

Entwurf der Richtlinie zur Förderung von
Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes in
Unternehmen (KfW-Umweltprogramm)

Kapitel 6092 Titel 686 31

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.: II 1 - 0001994

17. Juli 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Veranlassung	8
1.2	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz	8
1.3	KfW-Umweltprogramm	9
2	Regelungen im Entwurf der Förderrichtlinie	11
2.1	Förderziel	11
2.1.1	Sachverhalt	11
2.1.2	Würdigung	13
2.1.3	Stellungnahme des BMUV	14
2.1.4	Abschließende Würdigung	15
2.2	Gegenstand und Voraussetzung der Förderung	15
2.2.1	Sachverhalt	15
2.2.2	Würdigung	17
2.2.3	Stellungnahme des BMUV	18
2.2.4	Abschließende Würdigung	19
2.3	Zweckbindungsfrist	19
2.3.1	Sachverhalt	19
2.3.2	Würdigung	20
2.3.3	Stellungnahme des BMUV	20
2.3.4	Abschließende Würdigung	20
2.4	Kumulierung	21
2.4.1	Sachverhalt	21
2.4.2	Würdigung	21
2.4.3	Stellungnahme des BMUV	22
2.4.4	Abschließende Würdigung	22
2.5	Verwendungsnachweis	22
2.5.1	Sachverhalt	22
2.5.2	Würdigung	24

2.5.3	Stellungnahme des BMUV	25
2.5.4	Abschließende Würdigung	25
3	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt	26
3.1	Sachverhalt	26
3.2	Würdigung	26
3.3	Stellungnahme des BMUV	27
3.4	Abschließende Würdigung	27

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*

AN Best-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BBodSchG *Bundes-Bodenschutzgesetz*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

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

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

E

ERP *European Recovery Program*

F

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

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KfW-Umweltprogramm *Förderprogramm der KfW „Umweltschutz in Unternehmen“*

KTF *Wirtschaftsplan des Klimaschutz- und Transformationsfonds*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Im März 2023 verabschiedete die Bundesregierung ein „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ (Aktionsprogramm). Damit will sie zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele beitragen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) beabsichtigt, mit einer neuen „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes in Unternehmen“ das bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW bestehende Förderprogramm „Umweltschutz in Unternehmen“ (KfW-Umweltprogramm) zu erweitern. Im Ergebnis des Anhörungsverfahrens nach § 103 Absatz 1 BHO hat der Bundesrechnungshof den Entwurf der Förderrichtlinie vom 5. Januar 2023 einer Prüfung unterzogen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV äußert er sich zur zwischenzeitlich veröffentlichten Förderrichtlinie vom 5. Juni 2023 abschließend wie folgt:

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es das BMUV versäumt hat, in seiner Förderrichtlinie konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene vorzugeben. „Positive Effekte für den Klimaschutz und den Erhalt der Artenvielfalt“ zu erzielen, reicht als Förderziel nicht aus. Konkrete Zielwerte, Unterziele oder Indikatoren, mit denen sich die Wirkung der geförderten Maßnahmen auf die Ökosysteme messen oder bewerten lässt, enthält der Entwurf der Förderrichtlinie nicht. Da das BMUV auch keine Auswahlkriterien im Sinne der bestmöglichen Wirkung der zu fördernden Vorhaben auf den Natürlichen Klimaschutz festgelegt hat, kann es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht sicherstellen.

Das BMUV hat erwidert, dass die KfW bei der Vergabe der Fördermittel hohe fachliche Anforderungen zugrunde legen werde und durch die Zuwendungsempfänger Fachplanende einzubinden seien. Somit würden nur qualitativ hochwertige, Klimaschutz und Biodiversität wirksam unterstützende Einzelvorhaben gefördert werden. Das gewählte Förderverfahren entspreche dem üblichen und bewährten Vorgehen in der Breitenförderung und sei ein der Zielgruppe angemessenes Förderinstrument. Das BMUV werde das Förderprogramm für eine Erfolgskontrolle extern evaluieren lassen.

Da das BMUV die Förderrichtlinie hinsichtlich der Förderziele nicht verändert hat, hat es die Kritik nicht ausgeräumt. Damit fehlt es dem BMUV an einem geeigneten Steuerungsinstrument für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz, der auf das beste Verhältnis zwischen den eingesetzten Mittel und der Wirkung für den Natürlichen Klimaschutz zielen muss. Evaluation und Monitoring ersetzen nicht erforderliche konkrete Förderziele. Das BMUV hat insofern auch die verbindliche Vorgabe des Aktionsprogramms missachtet (Ziffer 2.1).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert sicherzustellen, dass Förderungen für gesetzliche Pflichtmaßnahmen, wie die Beseitigung von Bodenverunreinigungen, ausgeschlossen sind. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der vorgesehenen hohen Förderbeträge eine Eigenerklärung des Begünstigten für nicht ausreichend

gehalten, um auszuschließen, dass gesetzliche Pflichten oder Auflagen der örtlichen Behörden einer Förderung entgegenstehen.

Das BMUV hat die Förderrichtlinie geändert und Förderungen für Maßnahmen ausgeschlossen, mit denen Bodenverunreinigungen beseitigt werden sollen. Das Einhalten gesetzlicher Pflichten und Auflagen der örtlichen Behörden werde über eine schriftliche Bestätigung des Antragstellers abgesichert. Diese sei als subventionserheblich gekennzeichnet und damit auch geeignet, den Ausschluss von gesetzlich verpflichtenden Maßnahmen zu verifizieren. Damit sei doppelt gewährleistet, dass entsprechende Maßnahmen nicht gefördert werden.

Mit der Änderung der Förderrichtlinie hat das BMUV die Kritik des Bundesrechnungshofes ausgeräumt (Ziffer 2.2).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zweckbindungsfrist für Renaturierungs- und vergleichbare Maßnahmen einheitlich auf „in der Regel bis zum Jahr 2045“ festzulegen, um den Beitrag zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele sicherzustellen, auch wenn dieser nach dem Entwurf der Förderrichtlinie nicht verifizierbar sein wird.

Das BMUV hat erklärt, es habe die Zweckbindungsfrist für die zu fördernden Maßnahmen intensiv geprüft und zielgerichtet auf den konkreten Anwendungsbereich der Förderrichtlinie festgelegt.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV die Zweckbindungsfrist für Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes in seinen zum Aktionsprogramm gehörenden Förderprogrammen unterschiedlich festlegt, obwohl es den Mittelbedarf für das Aktionsprogramm regelmäßig mit dem Erreichen der Klimaschutzziele im Jahr 2045 begründet. Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Zweckbindungsfrist bis zum Jahr 2045 für sachgerecht (Ziffer 2.3).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV aufgrund der vorgesehenen Kumulierungsmöglichkeit mit anderen Fördermittelgebern empfohlen, den Umfang der Eigenmittel, mit denen sich Zuwendungsempfänger mindestens an der Fördermaßnahme zu beteiligen haben, in der Förderrichtlinie festzulegen.

Das BMUV hat die Förderrichtlinie verändert und eine Kumulierung nunmehr ausgeschlossen. Da der von der KfW ausgereichte Kredit bis auf den Tilgungszuschuss zurückgezahlt werden müsse, sei der durch den Begünstigten zu tragende Eigenanteil sichergestellt und sein Eigeninteresse an der geförderten Maßnahme manifestiert.

Das BMUV hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit der Änderung der Förderrichtlinie aufgegriffen (Ziffer 2.4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat die vorgesehenen Regelungen zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung kritisiert. Um die Bundesmittel im Sinne der bestmöglichen

Wirkung für den Natürlichen Klimaschutz einzusetzen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den Nachweis über das Erreichen der inhaltlichen Förderziele mit dem Verwendungsnachweis zu regeln.

Das BMUV habe das Verwendungsnachweisverfahren im Einklang mit in anderen Förderzusammenhängen erprobten und etablierten Mechanismen und Prozessen geregelt. Es sei strukturell aufgegliedert in die Prüfung des Mitteleinsatzes durch die Finanzierungspartner, nachgelagert stichprobenhaft kontrolliert von der KfW und den Nachhalt der intendierten Fördereffekte durch die eingebundenen Fachplanenden/Fachunternehmen. Mit der geänderten Förderrichtlinie sei bei Vorhaben mit einem Auftragswert über 150 000 Euro ein Fachplaner vorhabenbezogen unabhängig zu beauftragen. Erst dessen positives „Fachplanervotum“ durch die Bestätigung der fach- und anforderungsgerechten Planung und Umsetzung der Maßnahmen löse den Prozess zur eigentlichen Zuwendungsgewährung aus.

Das BMUV hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit der Änderung der Förderrichtlinie aufgegriffen (Ziffer 2.5).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat mit Verweis auf den Gruppierungsplan eine sachgerechte Veranschlagung der Ausgaben für die geplante Förderung oder eine der Veranschlagung entsprechende Ausgestaltung der geplanten Förderung empfohlen.

Das BMUV hat auf die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes verwiesen, wonach aus den Titeln der Hauptgruppe 6 auch Investitionen gefördert werden dürfen, sofern diese nicht den überwiegenden Teil der finanzierten Maßnahmen darstellen. Für das Förderangebot im KfW-Umweltprogramm seien in den Jahren 2023 bis 2026 insgesamt 170 Mio. Euro eingeplant, davon 20 Mio. Euro der im Jahr 2023 bei Kapitel 6092 Titel 868 31 veranschlagten 582 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Gruppierungsplanes mit den vorgesehenen investiven Ausgaben berücksichtigen wird. Im Bundeshaushalt 2023 ist die geplante Verteilung der veranschlagten Ausgabemittel auf die in den unverbindlichen Erläuterungen genannten 18 Maßnahmen nicht ersichtlich. Zudem werden jeweils verschiedene Programme je Maßnahme finanziert, sodass nicht ablesbar ist, wie hoch der Anteil für investive Maßnahmen bei dem Titel sein wird. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass den Ausgaben aus dem Wirtschaftsplan des Klimaschutz- und Transformationsfonds (KTF) die eingesparten Treibhausgas-Emissionen in Bezug auf das Bundes-Klimaschutzgesetz zuzuordnen sind, um den gesetzlichen Vorgaben zu genügen (Ziffer 3).

1 Vorbemerkungen

1.1 Veranlassung

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören. Mit der neuen „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes in Unternehmen“ will das BMUV das bestehende KfW-Umweltprogramm um ein Förderangebot erweitern. Es will Unternehmen Tilgungszuschüsse für zinsgünstige Kredite bei der KfW gewähren, mit denen die Unternehmen Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz finanzieren. Diese Kredite finanziert die KfW aus ihren Eigenmitteln. Die Finanzierung der Erweiterung des KfW-Umweltprogramms soll aus den im KTF für die Umsetzung des Aktionsprogramms bereitstehenden Mitteln geleistet werden. Im Zuge des Anhörungsverfahrens hat der Bundesrechnungshof den vom BMUV am 5. Januar 2023 vorgelegten Entwurf der Förderrichtlinie geprüft. Zur Prüfungsmitteilung vom 8. Februar 2023 hat das BMUV im April 2023 Stellung genommen. Es hat den Entwurf der Förderrichtlinie final im Mai 2023 verändert. Mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung beendet der Bundesrechnungshof das Prüfungsverfahren.

Zum Erreichen der Ziele des Aktionsprogramms plant das BMUV eine weitere neue Förderrichtlinie für „Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“.¹ Mit beiden neuen Förderangeboten will das BMUV Natürliche Klimaschutzmaßnahmen auf öffentlichen und gewerblichen Flächen fördern. Der Natürliche Klimaschutz umfasst Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz, zur Stärkung und zur Wiederherstellung von Ökosystemen.²

1.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Bereits im März 2022 kündigte die Bundesumweltministerin in der Öffentlichkeit das Aktionsprogramm an.³ Für dessen Umsetzung beabsichtige die Bundesregierung, in den Jahren 2022 bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro bereitzustellen. Das Bundeskabinett beschloss das Aktionsprogramm am 29. März 2023.⁴ Es adressiere laut BMUV eine Vielzahl verschiedener Ökosysteme, um die Natur in Deutschland in der Breite zu stärken. Deshalb habe das Aktionsprogramm Bezüge und Querverbindungen zu vielen anderen Programmen und Strategien der Bundesregierung. Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes könnten aufgrund ihrer hohen Synergiewirkung gleichzeitig zu verschiedenen Zielen und Programmen der Bundesregierung beitragen.

¹ Der Bundesrechnungshof hat diese ebenfalls einem Prüfungsverfahren unterzogen.

² Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, Seite 3, <https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am 17. Mai 2023.

³ <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-steffi-lemke-stellt-eckpunkte-fuer-aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz-vor>, abgerufen am 2. Januar 2023.

⁴ <https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am 17. Mai 2023.

Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt schaffen und nutzen. Im Bereich der Landnutzung sollen Emissionen gemindert und Treibhausgase in vorhandenen Senken gebunden 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. 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 verschieden viele Maßnahmen zugeordnet, die die Bundesregierung umsetzen möchte. Insgesamt enthält das Aktionsprogramm 69 Maßnahmen.⁵

1.3 KfW-Umweltprogramm

Das bereits bei der KfW bestehende Umweltprogramm ist aus dem Sondervermögen des „European Recovery Program“ (ERP) und dieses ursprünglich aus Mitteln der „Marshallplanhilfe“ für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft hervorgegangen. Das ERP-Sondervermögen wurde im Jahr 1953 aus den Deutsche-Mark-Gegenwerten der Hilfen des ERP gegründet. Die Verwaltung obliegt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Im Fokus der ERP-Förderung stehen vor allem die Gründungs-, Innovations- und Beteiligungsfinanzierung.⁶ Mit einem eigenen Umweltprogramm erleichterte die KfW ab dem Jahr 1984 mittelständischen Unternehmen, Investitionen in entsprechende Maßnahmen zu tätigen. Auch in den ERP-Programmen wurden eigene Umweltprogramme entwickelt, die jedoch weitestgehend bei der Deutschen Ausgleichsbank angesiedelt waren. Mit der Fusion der beiden Förderbanken im Jahre 2003 kam die Umweltförderung unter ein gemeinsames Dach.⁷

Mit dem am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung (ERP-Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz)⁸ wurde auch das ERP-Verwaltungs-gesetz geändert. Seitdem vergibt das Sondervermögen keine eigenen Förderkredite mehr.

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

⁶ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Mittelstand/erp-sondervermoegen.html>, abgerufen am 23. Januar 2023.

⁷ <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/Geschichte-der-KfW/KfW-The-men/Umwelt/#:~:text=Mit%20einem%20eigenen%20Umweltprogramm%2C%20das,in%20entsprechende%20Ma%C3%9Fnahmen%20zu%20t%C3%A4tigen>, abgerufen am 23. Januar 2023.

⁸ BGBl. Jahrgang 2007, Teil 1 Nummer 28, vom 29. Juni 2007.

Vielmehr leistet es Zinsverbilligungen für Förderdarlehen, die von der KfW ausgereicht werden.

Ausweislich der Internetseite des BMUV finanziert die KfW mit ihrem Umweltprogramm alle Investitionen in gewerblichen Unternehmen, die dazu beitragen, die Umweltsituation zu verbessern. Es werden auch Investitionen gefördert, mit denen eine Umweltbelastung vermieden oder wesentlich verringert wird. Die Förderung richtet sich an in- und ausländische in Privatbesitz stehende Unternehmen im gewerblichen oder Dienstleistungsbereich, freiberuflich Tätige, Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen mit Sitz im Ausland sowie Joint Ventures im Ausland mit deutscher Beteiligung. Die Förderung erfolgt zu einem günstigen Zinssatz. Die mögliche Kredithöhe beträgt bis zu 25 Mio. Euro pro Vorhaben und bis zu 100 % der Investitionskosten bei einer Mindestlaufzeit des Kredits von zwei Jahren. Eine Kombination mit anderen öffentlichen Fördermitteln ist unter Beachtung der EU-Beihilfegrenzen möglich. Für die Inanspruchnahme der Förderung braucht der Zuwendungsempfänger eine Bank, die die KfW-Förderung „durchleitet“.⁹

Die Regelungen über das KfW-Umweltprogramm sind auf der Internetseite der KfW veröffentlicht. Zu den Informationen gehören Merkblätter mit Hinweisen. Das Merkblatt „KfW-Umweltprogramm, Umweltschutz in Unternehmen, 240/241 Kredit“ umfasst annähernd die Inhalte einer Förderrichtlinie.¹⁰ Unter „Förderziel“ wird auf das nationale Klimaschutzziel verwiesen, spätestens bis zum Jahr 2050 treibhausgasneutral zu sein. Konkrete Zielwerte und Indikatoren für das KfW-Umweltprogramm sind nicht genannt. Im Übrigen werden mögliche Maßnahmen im Sinne des Fördergegenstands beschrieben.

Zu den förderfähigen Maßnahmen heißt es: „Gefördert werden Investitionen, die dazu beitragen, die Umweltsituation und den Klimaschutz zu verbessern, Ressourcen zu schonen oder die der Anpassung an die Folgen des Klimawandels dienen.“

Dazu zählen insbesondere:

1. Maßnahmen zum effizienten und kreislaforientierten Umgang mit Ressourcen:
 - a. Ressourceneffizienz/Materialeinsparung,
 - b. Abfallvermeidung, -behandlung und -verwertung,
 - c. Abwasservermeidung, Abwasserbehandlung und Frischwassereinsparung,
2. Luftreinhaltung/Lärmschutz,

⁹ [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-und-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Umweltprogramm-\(240-241\)/?redirect=649537](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-und-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Umweltprogramm-(240-241)/?redirect=649537), abgerufen am 14. Januar 2023.

¹⁰ [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000002220_M_240_241_Umwelt.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000002220_M_240_241_Umwelt.pdf), Stand: 1. Januar 2022, abgerufen am 14. Januar 2023.

3. Klimaschutz:

- Klimaschutzmaßnahmen, die nicht dem Bereich Energieeffizienz zuzuordnen sind, inklusive naturbasierter Lösungen, wie zum Beispiel die Beschattung von Gebäuden durch Pflanzungen, naturnah gestaltete Fassaden und Dachbegrünung, Entsiegelung von Flächen und Schaffung naturnaher Ökosysteme auf Unternehmensstandorten.
- Klimaschutzmaßnahmen zur Dekarbonisierung der Industrie.

4. Anpassung an den Klimawandel,

5. Naturnahe Gestaltung von Firmengeländen:

- Schaffung naturnaher Begrünung von Firmengeländen, Campingplätzen, Hotelanlagen, Parkplätzen.
- Schaffung von Nist- und Überwinterungshilfen für zum Beispiel Vögel, Fledermäuse und Insekten auf dem Firmengelände oder an Gebäuden.
- Vermeidung bzw. Umgestaltung großer Glasflächen oder spiegelnder Flächen an Gebäuden, welche die Gefahr von Vogelschlag mit sich bringen.

6. Umweltfreundlicher Verkehr,

7. Sonstige Umweltschutzmaßnahmen:

- Zum Boden- und Grundwasserschutz, zum Beispiel durch naturbasierte Lösungen wie die dauerhafte Entsiegelung und Renaturierung von Flächen.
- Zur Altlasten- bzw. Flächensanierung, sofern die Sanierung Voraussetzung für weitere betriebliche Investitionen oder die Renaturierung von Flächen ist und das Unternehmen für die Beseitigung der Altlast nicht haftet oder die nach nationalem Recht haftende Person nicht bekannt ist oder nicht zur Übernahme der Kosten herangezogen werden kann.
- Deponiesanierung.

Zum Nachweis der Mittelverwendung ist festgelegt, dass nach Durchführung der Maßnahmen der programmgemäße Einsatz der Mittel gegenüber der finanzierenden Bank nachzuweisen ist. Die KfW behält sich eine Überprüfung der Berechnungsunterlagen sowie eine Vor-Ort-Prüfung der geförderten Maßnahmen vor.

Es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf die Förderung. Die KfW entscheidet aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Mittel.

2 Regelungen im Entwurf der Förderrichtlinie

2.1 Förderziel

2.1.1 Sachverhalt

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend

bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Zweckmäßigkeitsskontrolle).¹¹ Das Förderziel und der Verwendungszweck sind in der Förderrichtlinie zu beschreiben. Nach den Grundsätzen für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO (Förder-GS) ist regelmäßig folgende Standardformulierung in die Richtlinie aufzunehmen: „Ein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel“.¹²

Die geplante Förderung soll zur Umsetzung des Aktionsprogramms „beitragen, indem der Erhalt, die Renaturierung und die Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme sowie Maßnahmen der Entseelung und Renaturierung von Böden und ein natürliches, dezentrales Niederschlagsmanagement auf gewerblich genutzten Flächen privater Unternehmen unterstützt werden. Hierdurch sollen positive Effekte für den Klimaschutz und den Erhalt der Artenvielfalt erzielt werden, verbunden mit einer Verbesserung der Risikoversorge zur Vermeidung von Schäden an Infrastrukturen in den genutzten Flächen und Gebieten und Stärkung der Resilienz von Unternehmen gegenüber den negativen Auswirkungen der Klimakrise. Ziel ist die Förderung von Vorhaben, die [...] einen dauerhaften ökologisch nachhaltigen Beitrag zur Bindung von CO₂ in Pflanzen und Boden, zur Bewahrung, zum Schutz und zur Förderung naturnaher Ökosysteme und zur Stärkung der Artenvielfalt leisten.“ Kriterien oder Zielwerte für den angestrebten Sollzustand enthielt der Entwurf der Förderrichtlinie nicht.

Nummer 1.2 (Rechtsgrundlagen) des Entwurfs der Förderrichtlinie enthielt folgende von der Standardformulierung abweichende Formulierung: „Ein Anspruch auf Förderung besteht nicht. Förderentscheidungen erfolgen unter Beachtung der Grundsätze des pflichtgemäßen Ermessens und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.“ Unter Nummer 7.2 (Bewilligungsverfahren) des Entwurfs der Förderrichtlinie hieß es: „Förderentscheidungen trifft die KfW nach den Grundsätzen des pflichtgemäßen Ermessens und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.“

Das BMUV begründete das Abweichen von der Standardformulierung mit der privatrechtlichen Umsetzung der im Auftrag des Bundes aufgelegten Förderprogramme durch die KfW. Dies sei ein übliches, seit langem etabliertes Verfahren. Die relevanten öffentlich-rechtlichen Regelungen des Zuwendungs- und Verwaltungsverfahrenrechts fänden dabei entsprechende Anwendung.

Die Projektförderung wird als Anteilfinanzierung in Form eines Teilschuldenerlasses aus Mitteln des BMUV gewährt. Dieser Tilgungszuschuss wird auf Kredite gewährt, die die KfW gegenüber den Finanzierungspartnern des Antragstellenden refinanziert und aus eigenen Mitteln verbilligt. Die Vorhaben werden mit einem Tilgungszuschuss von bis zu 40 % der förderfähigen Kosten gefördert. Mittlere Unternehmen und Kleine Unternehmen erhalten zusätzlich je einen Bonus auf die förderfähigen Kosten. Der mögliche Kreditbetrag war im

¹¹ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO mit Verweis auf VV Nummern 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO und Nummer 11a.2 zu § 44 BHO.

¹² Nummer III.1 Förder-GS.

Entwurf der Förderrichtlinie in der Regel auf 25 Mio. Euro pro Vorhaben und der mögliche Tilgungszuschuss auf den Höchstbetrag von 15 Mio. Euro begrenzt. „Förderfähig ist der vorhabenbedingte Mehraufwand, der bei Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Durchführung der Vorhaben notwendigerweise anfällt. Es werden bis zu 100 Prozent der förderfähigen Kosten über ein durch die KfW aus eigenen Mitteln verbilligtes zinsgünstiges Darlehen aus dem KfW-Umweltprogramm finanziert.“, hieß es im Entwurf der Förderrichtlinie. Regelungen für ein Auswahlverfahren oder Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Vorhaben waren nicht enthalten.

2.1.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMUV es versäumt hat, konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene in seiner Förderrichtlinie vorzugeben. Da es auch keine Auswahlkriterien im Sinne des bestmöglichen Natürlichen Klimaschutzes für die zu fördernden Vorhaben festgelegt hat, kann es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht sicherstellen. Ohne konkrete Zielsetzungen, Unterziele und Indikatoren ist es nicht möglich, die Zielerreichung zu messen. Da das BMUV weder qualitative noch quantitative Ziele definiert hat, ist eine Verwaltungspraxis, die sich an den inhaltlichen Zielstellungen für den Natürlichen Klimaschutz orientiert, nicht sichergestellt.

Das BMUV hätte den angestrebten Sollzustand, die angestrebten Wirkungen und Indikatoren für die Erfolgsmessung festlegen müssen. Ohne diese Festlegung ist offengeblieben, wie das BMUV feststellen will, welche Wirkung es mit den eingesetzten Bundesmitteln für die Verbesserung der Ökosysteme in Deutschland konkret erreicht. Auch aus der Vielzahl der im Entwurf der Förderrichtlinie genannten möglichen förderfähigen Vorhaben lässt sich hierzu nichts ableiten. Damit fehlt es der bewilligenden Stelle an einem Maßstab, um mit der Förderung die wirtschaftliche Verwendung der Mittel und eine spätere aussagekräftige Erfolgsmessung sicherzustellen.

Abweichend von den Förder-GS will das BMUV sein Förderangebot auf privatrechtlicher Basis durch die KfW durchführen lassen. Da die KfW keine Behörde ist, hat das BMUV die regelmäßig vorzusehende Standardformulierung geändert. Dem Entwurf der Förderrichtlinie zufolge soll allein die KfW die Entscheidung über zu fördernde Vorhaben treffen und insofern Aufgaben einer Bewilligungsbehörde wahrnehmen. Für die Entscheidung, welche Vorhaben gefördert werden sollen, hat das BMUV weder Kriterien noch ein Auswahlverfahren vorgesehen. Da es auch auf die Vorgabe konkreter Projektziele verzichtet hat, ist davon auszugehen, dass die KfW die Förderung für alle formal und aus ihrer kaufmännischen Sicht zulässigen Anträge gewähren wird. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV die Bundesmittel im Sinne der Wirtschaftlichkeit vorrangig für Vorhaben einsetzen wird, die die beste Wirkung für die Verbesserung der Ökosysteme erwarten lassen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert darzulegen, wie es die „relevanten öffentlich-rechtlichen Regelungen des Zuwendungs- und Verwaltungsverfahrensrechts“ bei der geplanten privatrechtlichen Umsetzung der Förderung anwenden und eine

wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel im Sinne der bestmöglichen Wirkung der Fördermittel sicherstellen wird. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die KfW ihre Förderzusagen ohne Hinzuziehen von Fachexpertise auf den effizienten Einsatz der Bundesmittel ausrichten kann. Das BMUV sollte ferner nachweisen, dass die geplante privatrechtliche Umsetzung der Förderung von Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz in Unternehmen durch die KfW insgesamt wirtschaftlich ist.

2.1.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat die Kritik zurückgewiesen. Die KfW werde die Fördermittel unter Zugrundelegung hoher fachlicher Anforderungen und Standards an die Einzelmaßnahmen vergeben. Dies würden sicherstellen, dass nur qualitativ hochwertige, Klimaschutz und Biodiversität wirksam unterstützende Einzelvorhaben gefördert werden. Das gewählte Förderverfahren auf Basis hoher fachlicher Anforderungen entspreche dem üblichen und bewährten Vorgehen in der Breitenförderung. Kredite i. V. m. Tilgungszuschüssen seien ein der Zielgruppe angemessenes Förderinstrument. Die Vorhaben seien durch qualifizierte Fachplanende bzw. Fachunternehmen zu planen und umzusetzen. Diese müssten die fach- und anforderungsgerechte Umsetzung mit dem Verwendungsnachweis bestätigen. Durch diesen Förderrahmen werde sichergestellt, dass nur Vorhaben gefördert werden, die hohen fachlichen Anforderungen mit Blick auf den Beitrag zum Klimaschutz und zum Erhalt der Biodiversität entsprechen.

Das BMUV werde das Förderprogramm für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle im Sinne der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) Nummern 1.5 und 11a Nummer 2 zu § 44 BHO extern evaluieren lassen. Ferner arbeite es an einem Monitoring- und Evaluierungskonzept für das Aktionsprogramm insgesamt und für die einzelnen Förderfelder, -programme und -maßnahmen. Kriterien für die Bewertung des Outputs (im Sinne von direkten Ergebnissen der Förderung, d. h. beispielsweise m² Renaturierung, Anzahl gepflanzter Bäume etc.) habe das BMUV bereits in der überarbeiteten und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) mitgezeichneten Fassung der Förderrichtlinie vom 31. März 2023 aufgenommen. Für die unter dem Aktionsprogramm initiierten Förderprogramme sollen auf Basis des zu erstellenden Monitoring- und Evaluierungskonzeptes mittelfristige Auswirkungen, zum Beispiel auf die Treibhausgas-Bilanz, übergeordnete Biodiversitätskennzahlen, Bodenfeuchte, besseren Schutz vor Hochwasser etc. („Outcome“) sowie mittel- und langfristige Auswirkungen auf die Gesellschaft zur Minderung der Biodiversitäts- und Klimakrisenfolgen („Impact“) überwiegend qualitativ hergeleitet und zugeordnet werden. Insofern werde das BMUV die Ergebnisse und die Zielerreichung im Gesamtkontext der Evaluation der mit dem Aktionsprogramm veranlassten Maßnahmen bewerten. Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof zur Kenntnis genommen, dass das BMUV mit der veränderten Förderrichtlinie den Höchstbetrag für den möglichen Tilgungszuschuss pro Vorhaben auf 1,5 Mio. Euro reduziert hat.

2.1.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat mit seiner Stellungnahme die Kritik nicht ausgeräumt. Es hat die Förderrichtlinie hinsichtlich der Förderziele nicht verändert. Die unter Nummer 1.1 genannten quantitativen Indikatoren, wie m² renaturierte Fläche, 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 nicht erforderliche konkrete Förderziele.

Das BMUV hat insofern auch versäumt, die verbindliche Vorgabe im Aktionsprogramm umzusetzen, wonach die konkreten Ziele und konkreten Indikatoren zum Messen der Zielerreichung bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den Maßnahmen des Aktionsprogramms im Einzelnen zu entwickeln und festzuschreiben sind.

2.2 Gegenstand und Voraussetzung der Förderung

2.2.1 Sachverhalt

In einer Förderrichtlinie ist anzugeben, welche Maßnahmen im Einzelnen gefördert werden sollen. Es können zudem Kriterien festgelegt werden, anhand derer eine Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahme möglich ist.¹³ Förderrichtlinien sollen ein einheitliches Verwaltungshandeln der Bewilligungsbehörde sicherstellen.¹⁴

Gefördert werden sollten nach Nummer 2 des Entwurfs der Förderrichtlinie „Vorhaben zur Stärkung von Klima-, Naturschutz und Biodiversität an Gebäuden, auf Betriebsgeländen oder auf der Fläche von Gewerbe- und Industrieparks durch Schaffung naturnaher grüner (bepflanzter) und blauer (wasserbezogener) Infrastrukturen, Renaturierung und Aufwertung von Ökosystemen, auch mit dem Ziel der Vernetzung von Lebensräumen, Entsiegelung von Flächen und die Renaturierung und Aufwertung von Böden sowie Maßnahmen zur Etablierung eines dezentralen Niederschlagsmanagements. Dies umfasst insbesondere:

a) Investitionen in:

- Anlage, Wiederherstellung, Renaturierung, Aufwertung naturnaher und biodiversitätsfördernder Biotope und Landschaftselemente,

¹³ Nummer III.2 Förder-GS.

¹⁴ Kommentar zum Zuwendungsrecht, Krämer/Schmidt, F III Nummer 3.2, Gegenstand der Förderung.

- Biodiversitätsfördernde Gestaltung von Grün- und Außenanlagen [...] sowie Einbringen von Habitat-Elementen und -strukturen in Grün- und Außenanlagen, einschließlich an Gebäuden,
- Im Verbund mit anschließenden grünen, biodiversitätsfördernden Renaturierungsmaßnahmen die Entsiegelung und Renaturierung von Brachflächen, Altstandorten, Rohstoffabbauflächen und versiegelten Flächen einschließlich der Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen, Maßnahmen zur Bodenverbesserung und für die Bodenrenaturierung notwendigem Rückbau von Altablagerungen, der Verlagerung von Leitungen sowie, als untergeordnete Teilmaßnahme der Entsiegelung und Bodenrenaturierung, der Beseitigung von Bodenverunreinigungen,
- Pflanzung nicht invasiver und standortangepasster Bäume und Sträucher, einschließlich erforderlicher vorbereitender Arbeiten, wie Leitungsverlagerungen,
- Begrünung von Gebäuden [...] einschließlich Bewässerungssystemen. Gründächer werden, bei Beschränkung auf die für die Errichtung des Gründachs entfallenden Kosten, auch in Kombination mit der Installation von Solaranlagen gefördert,
- Beschaffung technischer Ausstattung für die natur- und bodengerechte sowie insektenschonende Pflege von Grün- und Außenanlagen,
- Anlage von Pflanz- und Bewässerungssystemen für Gehölze und Grünanlagen, insbesondere mit dem Ziel einer Nutzung von Niederschlagswasser [...],
- Dezentrales, integriertes Niederschlags- und Wassermanagement: Maßnahmen zur dezentralen Ableitung, Retention, Versickerung, Nutzung und Verdunstung von Niederschlagswasser, zur Anreicherung des Grundwassers sowie zur Behandlung von Regen oder Grauwasser zur Nutzung als Brauchwasser in Unternehmen,

b) Aufwendungen für die Planung sowie die Umsetzungsbegleitung von investiven Maßnahmen, für die Aufstellung von Pflegekonzepten und -plänen, für die Schulung von Personal zur Sicherstellung einer naturnahen Grünpflege sowie, als Bestandteil einer investiven Maßnahme, für die fachliche Begleitung und Unterstützung der Anwuchs- und Entwicklungspflege.“ Für die Pflege und den Erhalt der geförderten Maßnahme nach deren Abschluss ist generell der Förderempfangende verantwortlich.

Nach § 4 Absatz 2 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)¹⁵ sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sind nach § 4 Absatz 3 BBodSchG verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Hierzu kommen bei Belastungen durch Schadstoffe neben Dekontaminations- auch Sicherungsmaßnahmen in Betracht, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern. Soweit dies

¹⁵ BBodSchG vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.

nicht möglich oder unzumutbar ist, sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen durchzuführen. Zur Sanierung ist auch verpflichtet, wer aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist, gehört, und wer das Eigentum an einem solchen Grundstück aufgibt. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1999 haftet nach § 4 Absatz 6 BBodSchG auch der frühere Eigentümer, wenn der Verkauf nach einem Stichtag im Jahr 1999 erfolgte (Stichtagsregelung) und dem ehemaligen Eigentümer die Altlast bekannt war bzw. wegen grober Fahrlässigkeit unbekannt geblieben ist.

Nach Nummer 4 des Entwurfs der Förderrichtlinie müssen sich die für die Förderung vorgesehenen Flächen, Grundstücke und baulichen Anlagen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland befinden. „Vorhaben oder Maßnahmen, die ausschließlich der Erfüllung konkreter gesetzlicher oder aufgrund eines Gesetzes geltender Verpflichtungen dienen, werden nicht gefördert (z. B. Auflage in einer Baugenehmigung, Ausgleichs- und Ersatzverpflichtung, Entsiegelungspflicht laut kommunaler Satzung). Die Verantwortlichkeit des Verursachers für Umweltschäden wird durch die Zuwendung nicht aufgehoben.“

2.2.2 Würdigung

Da das BMUV versäumt hat, Indikatoren für die Qualität und/oder Quantität der zu fördernden ökosystemverbessernden Maßnahmen festzulegen, ist jedwede Maßnahme, die eine Grün- oder Außenanlage „aufwertet“, nach dem Entwurf der Förderrichtlinie förderfähig. „Aufwerten“ hat der Bundesrechnungshof als Maßstab für die Ausgabe von Bundesmitteln als ungeeignet bewertet, weil es in seiner Unbestimmtheit einen großen Interpretationsspielraum zulässt. Ob sich für jede insofern denkbare Maßnahme allerdings auch das haushaltsrechtlich erforderliche erhebliche Bundesinteresse begründen lässt, hat der Bundesrechnungshof bezweifelt. Eine sachgerechte Erfolgskontrolle ist ohne messbare Indikatoren kaum möglich.

Die im BBodSchG geregelte gesetzliche Pflichtaufgabe zur Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen ist unter Nummer 4 des Entwurfs der Förderrichtlinie als Fördervoraussetzung zu subsumieren. Danach sind Vorhaben, die ausschließlich der Erfüllung konkreter gesetzlicher oder aufgrund eines Gesetzes geltender Verpflichtungen dienen, nicht förderfähig. Insofern stehen die unter Nummer 2 des Entwurfs der Förderrichtlinie „im Verbund mit anschließenden grünen, biodiversitätsfördernden Renaturierungsmaßnahmen“ genannten förderfähigen „Maßnahmen zur Bodenverbesserung und für die Bodenrenaturierung notwendigem Rückbau von Altablagerungen, der Verlagerung von Leitungen sowie, als untergeordnete Teilmaßnahme der Entsiegelung und Bodenrenaturierung, der Beseitigung von Bodenverunreinigungen“ im Widerspruch zu den Fördervoraussetzungen. Daran ändert auch die Formulierung „im Verbund“ nichts. Diese unter Nummer 2 des Entwurfs der Förderrichtlinie genannten Maßnahmen gehören zu gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 4 BBodSchG. Folglich dürfen das Beseitigen von Bodenverunreinigungen, der Rückbau von Altablagerungen und die Beseitigung von Bodenverunreinigungen regelmäßig nicht

Gegenstand der geplanten Bundesförderung sein. Es dürfen lediglich die Maßnahmen förderfähig sein, die im Anschluss an die Erfüllung der boden- und altlastenbezogenen Pflichten nach § 4 BBodSchG zur Renaturierung oder Begrünung und dergleichen zusätzlich durchgeführt werden.

Um sicherzustellen, dass jedes Vorhaben die Voraussetzungen nach Nummer 4 des Entwurfs der Förderrichtlinie erfüllt, müsste die KfW – insbesondere wegen der Stichtagsregelung des BBodSchG (siehe Ziffer 2.2.1) – die Vorhaben inhaltlich prüfen. Dafür dürfte ihr jedoch der spezielle Sachverstand im Bereich des Bodenschutzrechts sowie ihr Eigeninteresse an den Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz fehlen. Die Beseitigung von Altlasten, Kontaminationen und Altablagerungen verursacht erfahrungsgemäß hohe Kosten, insbesondere für die Entsorgung des verunreinigten Bodenmaterials. Abgesehen davon, dass solche Leistungen einem hohen Manipulationsrisiko unterliegen können und daher der zweckentsprechende wirtschaftliche Mitteleinsatz vertieft zu prüfen wäre, ist die Förderung solcher gesetzlichen Pflichten nicht mit dem Haushaltsrecht vereinbar. Eine mögliche Eigenerklärung hinsichtlich der gesetzlichen Pflichten des Antragstellenden hat der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend gehalten.

Die vom BMUV vorgesehene Förderung von Altlastenbeseitigungen geht zudem weit über das bereits im KfW-Umweltprogramm bestehende Förderangebot hinaus. Über das KfW-Umweltprogramm sind bereits unter Nummer 7 „Sonstige Umweltschutzmaßnahmen“ förderfähig „zur Altlasten- beziehungsweise Flächensanierung, sofern die Sanierung Voraussetzung für weitere betriebliche Investitionen oder die Renaturierung von Flächen ist und das Unternehmen für die Beseitigung der Altlast nicht haftet oder die nach nationalem Recht haftende Person nicht bekannt ist oder nicht zur Übernahme der Kosten herangezogen werden kann“ (siehe Ziffer 1.3).

Das BMUV hat mit seiner Förderrichtlinie die Voraussetzung für eine sachgerechte Erfolgskontrolle zu schaffen. Dafür sind konkrete Ziele, Unterziele und messbare Indikatoren für die zu fördernden Maßnahmen (Projektebene) unabdingbar. Das BMUV hatte zudem darzulegen, wie die KfW bei ihrer Fördermittelusage gewährleistet, dass Förderungen für gesetzliche Pflichtmaßnahmen ausgeschlossen werden.

2.2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV habe aufgrund der Anmerkungen des Bundesrechnungshofes die Förderung auf die Entsiegelung mit dem Ziel der biodiversitätsfördernden Renaturierung entsiegelter Flächen beschränkt. Die Beseitigung von Bodenverunreinigungen und damit zusammenhängende Maßnahmen werden nicht gefördert. So regule die geänderte Förderrichtlinie unter Nummer 2 a nunmehr, dass die Entsiegelung befestigter Flächen im Verbund mit biodiversitätsfördernden Renaturierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen sowie dazu ggf. notwendiger Rückbaumaßnahmen (Fundamente und Verlagerung von Leitungen) förderfähig sind. In der Förderrichtlinie werde definiert, welche Maßnahmen förderfähig sind. Dabei sei eindeutig geregelt, dass Vorhaben oder

Maßnahmen, die ausschließlich der Erfüllung konkreter gesetzlicher oder aufgrund eines Gesetzes geltender Verpflichtungen dienen, nicht förderfähig sind. Ob gesetzliche Pflichten und Auflagen der örtlichen Behörden eingehalten werden, werde zudem über eine schriftliche Bestätigung des Antragstellenden abgeprüft. Insofern liege durch den Förderausschluss in der Förderrichtlinie einerseits und die Negativerklärung andererseits eine doppelte Sicherung vor, dass entsprechende Maßnahmen nicht gefördert werden. Die Bestätigung des Antragstellenden sei zudem als subventionserheblich gekennzeichnet und damit auch geeignet, den Ausschluss von gesetzlich verpflichtenden Maßnahmen zu verifizieren. Bei unwahrheitsgemäßen Angaben hätte dies rechtliche Konsequenzen für den Antragsstellenden.

2.2.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Förderrichtlinie verändert.

2.3 Zweckbindungsfrist

2.3.1 Sachverhalt

Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (AN Best-P) sind Gegenstände, die zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, für den Zuwendungszweck zu verwenden und sorgfältig zu behandeln. Der Zuwendungsempfänger darf über sie vor Ablauf der im Zuwendungsbescheid festgelegten zeitlichen Bindung nicht anderweitig verfügen. Nach VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO sind die AN Best-P unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.

Nummer 6.1 des Entwurfs der Förderrichtlinie sieht eine Zweckbindungsfrist für Investitionen in Entsiegelungs- und Renaturierungsmaßnahmen, in Landschaftselemente, Biotope, Pflanzungen von Bäumen und Gehölzen sowie für Investitionen in bzw. an Bauten und baulichen Anlagen von bis zu 15 Jahren und für den Erwerb von Geräten und sonstigen Gegenständen von drei Jahren vor.

Darüber hinaus erklärte das BMUV, es werde die Regelungen der AN Best-P sinngemäß in dem mit der KfW zu schließenden Mandatarvertrag absichern. Dies entspreche etablierten Verfahren in anderen bundesfinanzierten, bankdurchgeleiteten Kredit-Programmen der KfW.

Im Entwurf der „Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ (Stand 1. Dezember 2022) legte das BMUV für vergleichbare förderfähige Maßnahmen in Kommunen die Zweckbindungsfrist in der Regel bis zum Jahr 2045 fest, also ungefähr zwanzig Jahre. Es begründete dies mit dem Erreichen der nationalen Klimaschutzziele.

2.3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat es für unverständlich gehalten, dass das BMUV für vergleichbare förderfähige Maßnahmen für Natürlichen Klimaschutz in zwei Förderprogrammen, die beide zum Erreichen der Ziele des Aktionsprogramms beitragen sollen, deutliche Unterschiede bei der Zweckbindungsfrist machen will. Die Wahrscheinlichkeit von Grundstücksverkäufen und -umnutzungen zulasten der geförderten Maßnahmen für Natürlichen Klimaschutz bei Unternehmen ist höher einzuschätzen als bei Kommunen.

Das BMUV hat die Zweckbindungsfrist in der Förderrichtlinie analog den AN Best-P festzulegen, da die AN Best-P wegen der privatrechtlichen Umsetzung der Förderung durch die KfW nicht zur Anwendung kommen sollen. Die geplante Formulierung „bis zu 15 Jahre“ ist nicht eindeutig und birgt die Gefahr nichteinheitlichen Verwaltungshandelns.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zweckbindungsfrist für Renaturierungsmaßnahmen und dergleichen einheitlich auf „in der Regel bis zum Jahr 2045“ festzulegen, um den Beitrag zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele sicherzustellen, auch wenn dieser nach dem Entwurf der Förderrichtlinie nicht verifizierbar sein wird.

2.3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV habe die Zweckbindungsfrist für die mit der Förderrichtlinie zu fördernden Maßnahmen intensiv geprüft und zielgerichtet auf den konkreten Anwendungsbereich der Förderrichtlinie festgelegt. Eine Vorgabe für die Dauer der Zweckbindung enthalte Nummer 4.1 der AN Best-P nicht.

2.3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV die Zweckbindungsfrist für Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes in seinen zum Aktionsprogramm gehörenden Förderprogrammen unterschiedlich festlegt, obwohl sie vergleichbare Maßnahmen adressieren. Er hält dies weiterhin für unverständlich, insbesondere, weil das BMUV regelmäßig den Mitteleinsatz dafür mit dem Erreichen der Klimaschutzziele im Jahr 2045 begründet. Aufgrund der den Maßnahmen für Natürlichen Klimaschutz eigenen Langwierigkeit hält der Bundesrechnungshof weiterhin eine Zweckbindungsfrist bis zum Jahr 2045 für solche langfristig wirkenden Investitionsmaßnahmen für sachgerecht. Der Hinweis auf die analoge Umsetzung der AN Best-P bezieht sich im Übrigen auf die Nebenbestimmungen als Ganzes.

2.4 Kumulierung

2.4.1 Sachverhalt

Sollen für ein Vorhaben Zuwendungen sowohl vom Bund als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, soll nach VV Nummer 1.4 zu § 44 BHO die Bewilligung in geeigneten Fällen durch nur *eine* Behörde erfolgen. In jedem Fall haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeizuführen über:

- die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben,
- die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen,
- Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid,
- die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung,
- den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen. Sofern bei einer Zuwendung des Bundes von mehr als 100 000 Euro die Verwendungsnachweisprüfung auf eine Stelle außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung übertragen werden soll, ist der Bundesrechnungshof vorher zu hören, in jedem Fall ist er zu unterrichten.

Nach VV Nummer 5.2 zu § 44 BHO darf die Bewilligungsbehörde bei gemeinsamer Finanzierung mit Ländern anstelle der Allgemeinen Nebenbestimmungen des Bundes die entsprechenden Allgemeinen Nebenbestimmungen eines Landes zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides machen. Ausgenommen hiervon sind die Regelungen über die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung.

Nach VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO kommt eine Vollfinanzierung in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.

Nach Nummer 6.3 des Entwurfs der Förderrichtlinie darf die Förderung „nicht mit staatlichen Beihilfen aus anderen Förderprogrammen des Bundes für dieselbe Maßnahme kumuliert werden. Die Kumulierung einer Förderung aus diesem Programm mit Förderprogrammen anderer Fördermittelgeber ist im Rahmen der zulässigen Beihilfeobergrenzen möglich.“ Weitere Regelungen enthielt der Entwurf der Förderrichtlinie hierzu nicht.

2.4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Formulierung „Kumulierung einer Förderung aus diesem Programm“ nicht zweifelsfrei erkennen lässt, was das BMUV für die Kumulierung genau regeln möchte. Es ist nicht eindeutig beschrieben, welches Programm mit „diesem Programm“ gemeint ist, das KfW-Umweltprogramm in seiner Gesamtheit oder nur das mit dem Entwurf der Förderrichtlinie beschriebene Förderprogramm des BMUV.

Er hat es für fraglich gehalten, dass die KfW prüfen kann, ob Antragsstellende Förderungen von anderen Stellen außerhalb des Bundes erhalten. Dies festzustellen und im Falle der Kumulierung von Förderungen die notwendigen Abstimmungen nach den VV zu § 44 BHO zu führen, erfordert einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei der KfW. Aufgrund von Feststellungen bei der Prüfung des Umweltinnovationsprogramms hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die KfW derartige vertiefte Prüfungen und Abstimmungen initiativ führen wird. In der Praxis hat er das Risiko gesehen, dass der Fördermaßnahme eine abweichende Bezeichnung gegeben wird, damit es sich formal nicht um „dieselbe Maßnahme“ handelt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Umfang der Eigenmittel, mit denen sich Zuwendungsempfänger mindestens an der Fördermaßnahme zu beteiligen haben, in der Förderrichtlinie festzulegen. Dies ist auch als Zeichen des Eigeninteresses an dem Vorhaben erforderlich. Andernfalls birgt die Möglichkeit der Kumulierung mit Drittmitteln die Gefahr von Vollfinanzierungen, die jedoch nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig sind.

2.4.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat den Richtlinienentwurf verändert. Eine Kumulierung werde nunmehr ausgeschlossen. Maßnahmen können mit einem Tilgungszuschuss von bis zu 40 % der förderfähigen Kosten gefördert werden. Kleine und Mittlere Unternehmen erhalten zusätzlich einen Bonus von 10 bzw. 20 % auf die förderfähigen Kosten. Der Tilgungszuschuss sei zudem der Höhe nach auf die jeweils einschlägige maximale Beihilfemaximalintensität der zugrundeliegenden beihilferechtlichen Regelung begrenzt. Der von der KfW ausgereichte Kredit müsse bis auf den Tilgungszuschuss zurückgezahlt werden. Durch diese Regelungen sei sichergestellt, dass ein gefördertes Unternehmen einen Eigenanteil trägt und hierdurch sein Eigeninteresse an der geförderten Maßnahme manifestiert.

2.4.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Förderrichtlinie verändert.

2.5 Verwendungsnachweis

2.5.1 Sachverhalt

Nach VV Nummer 10 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde vom Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid zu verlangen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Nach Nummer 6.1 AN Best-P ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des

Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Ist der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen. Die Prüfung von Verwendungsnachweisen richtet sich nach VV Nummer 11 zu § 44 BHO. Die Bewilligungsbehörde hat die Verwendungsnachweise regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang zunächst cursorisch zu prüfen. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden. Die Regelungen dafür erfordern eine Anhörung des Bundesrechnungshofes.¹⁶

Im Entwurf der Förderrichtlinie hieß es: „Nach Durchführung der Maßnahmen ist der programmgemäße Einsatz der Mittel innerhalb von 12 Monaten nach vollständigem Abruf des Darlehens gegenüber dem Finanzierungspartner nachzuweisen (Bewilligungszeitraum). [...] Die KfW behält sich eine Überprüfung der Berechnungsunterlagen sowie eine Vor-Ort-Prüfung der geförderten Maßnahmen vor. Die Verwendungsnachweise einschließlich der erforderlichen Unterlagen sind spätestens nach Ablauf des Bewilligungszeitraums auf den dafür vorgesehenen Formularen der KfW bei den Kreditinstituten (Hausbanken) einzureichen. Die Verwendungsnachweise sind von diesen an die KfW weiterzuleiten. [...] Wird der Verwendungsnachweis unbegründet nach dieser Frist eingereicht, kann dies die Rücknahme der Förderung durch den Tilgungszuschuss zur Folge haben. Die Verrechnung des Tilgungszuschusses erfolgt nach positivem Abschluss der Prüfung des Verwendungsnachweises. Die für die Verwendungsnachweisprüfung erforderlichen Unterlagen werden im Merkblatt und den Antragsunterlagen festgelegt. Zur Qualitätssicherung werden die mit Unterstützung der Förderung errichteten Anlagen stichprobenhaft überprüft.“.

Das BMUV erklärte, es beabsichtige zu regeln, dass die „KfW in Verträge mit durchleitenden Finanzierungsinstituten und Endkreditnehmern Regelungen aufnimmt

- zum Nachweis der Verwendung des Darlehens [...] sowie des Tilgungszuschusses;
- zur Verpflichtung der durchleitenden Kreditinstitute zur Überwachung und Dokumentation der ordnungsgemäßen und fristgerechten Verwendung der Mittel;
- zur Verpflichtung der Finanzierungspartner zur Information der KfW bei Änderung des Vorhabens oder der Finanzierung sowie [...] zur Prüfung, ob das Darlehen und der Tilgungszuschuss ggf. ganz o. teilweise unter Berücksichtigung von Zinszuschlägen zurückzahlen ist;
- zu stichprobenhaften Kontrollen der Abwicklung der Verfahren zur Vergabe sowie zur zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel, um eine angemessene Qualität und die Einhaltung der Förderkriterien zu gewährleisten (Kontrolldesign wird entwickelt und zwischen BMUV und KfW vereinbart).“

¹⁶ VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO.

2.5.2 Würdigung

Das BMUV hat mit seinen ergänzenden Ausführungen zum Entwurf der Förderrichtlinie die abweichenden Regelungen für den Verwendungsnachweis nicht begründet. Der bloße Verweis auf „etablierte Verfahren“ in anderen Programmen der KfW reicht inhaltlich nicht aus.

Das BMUV hat im Entwurf der Förderrichtlinie versäumt zu regeln, wie und durch wen die Prüfung des Verwendungsnachweises durchzuführen ist. Der Verwendungsnachweis ist zunächst bei den Finanzierungspartnern einzureichen und von diesen an die KfW weiterzuleiten. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Finanzierungspartner Verwendungsnachweise über die kaufmännischen Belange hinaus in Bezug auf den Natürlichen Klimaschutz prüfen. Selbst die KfW behält sich lediglich „eine Überprüfung der Berechnungsgrundlagen sowie eine Vor-Ort-Prüfung“ vor. Darüber hinaus bleibt offen, wie eine Bank überhaupt den zweckmäßigen Mitteleinsatz prüfen kann, wenn sie dafür festzustellen hätte, ob bestimmte Umweltkennzahlen mit der geförderten Maßnahme erreicht worden sind. Abgesehen davon, dass im Entwurf der Förderrichtlinie messbare Indikatoren dafür fehlen, erfordert dies umweltschutzbezogenen Sachverstand, der sich von kaufmännischen Prüfmaßstäben deutlich unterscheidet.

Die Formulierung im Entwurf der Förderrichtlinie zum Bewilligungszeitraum und damit verbunden zur Vorlage des Verwendungsnachweises ist missverständlich. Je nach Auslegung umfasst der Bewilligungszeitraum den Zeitraum bis zum vollständigen Abruf des Darlehens beim Finanzierungspartner oder erweitert diesen um zwölf Monate. Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV empfohlen, eine eindeutige Formulierung zu wählen.

Das BMUV hatte ferner darzulegen, weshalb es die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises von sechs Monaten verlängern will und auf die Vorgabe einer Frist verzichtet, innerhalb der die KfW den Verwendungsnachweis zu prüfen hat. Es bleibt ferner offen, ob das BMUV gegenüber der KfW auch die nach AN Best-P üblichen Regelungen über Zwischenberichte treffen will.

Der Bundesrechnungshof hat sich durch die unzulänglichen Regelungen zum Verwendungsnachweis in seiner Einschätzung bestätigt gesehen, dass das BMUV die Bundesmittel nicht im Sinne der bestmöglichen Wirkung einsetzen wird. Dafür hätte es entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben den Nachweis über das Erreichen der inhaltlichen Ziele der Förderung mit dem Verwendungsnachweis regeln müssen. Dies scheitert jedoch bereits an den fehlenden Indikatoren für die Förderziele. Sofern das BMUV eine Stichprobenprüfung in Erwägung zieht, hat es für die diesbezüglichen Regelungen den Bundesrechnungshof anzuhören.

Das BMUV hatte darzulegen, wie es die geförderten Maßnahmen und deren Wirkung für die Verbesserung des Natürlichen Klimaschutzes im Einzelnen erfassen wird. Es bedarf letztlich einer Gesamtschau über das Ergebnis aller Maßnahmen des BMUV, respektive des Bundes zum Natürlichen Klimaschutz, um den Beitrag zum Aktionsprogramm und zu den nationalen Klimaschutzzielen bewerten zu können. Schließlich lassen sich nur so die Bestrebungen der

für den Vollzug des Naturschutzes zuständigen Länder wirkungsvoll ergänzen. Diesem Anspruch wird das BMUV mit dem Entwurf der Förderrichtlinie nicht gerecht.

2.5.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV habe das Verwendungsnachweisverfahren im Einklang mit in anderen Förderzusammenhängen erprobten und etablierten Mechanismen und Prozessen geregelt. Es sei strukturell aufgegliedert in die Prüfung des Mitteleinsatzes durch die Rechnungskontrolle bei den Hausbanken, nachgelagert stichprobenhaft kontrolliert von der KfW und den Nachhalt der intendierten Fördereffekte durch die eingebundenen Fachplanenden/Fachunternehmen. Mit der Planung, Umsetzungsbegleitung sowie der Bestätigung des Verwendungsnachweises und der Daten zur Erfolgskontrolle seien Fachplaner zu betrauen. Mit der geänderten Förderrichtlinie sei bei Vorhaben mit einem Auftragswert über 150 000 Euro ein Fachplaner vorhabenbezogen unabhängig zu beauftragen. Erst dessen positives „Fachplanervotum“ durch die Bestätigung der fach- und anforderungsgerechten Planung und Umsetzung der Maßnahmen löse den Prozess zur eigentlichen Zuwendungsgewährung aus. Erst nach Prüfung dieser Nachweise durch die KfW mit einem für den Kreditnehmenden positiven Ergebnis werde der Tilgungszuschuss als Teilschuldenerlass aus Bundesmitteln gebucht. Auch sei die dargestellte Trennung der beiden Prüfungen zuwendungsrechtlich nicht zu beanstanden, da sie die Ziele der zuwendungsrechtlichen Vorgaben in der Gesamtschau vollends abdecke. Bei einer Förderung im Wege einer kreditbezogenen Zuwendung im Durchleitungsgeschäft unter Einbindung von Hausbanken sei sie zudem ohne praktikable Alternative.

In der VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Nummer 6.1 AN Best-P sei vorgesehen, dass die Verwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks nachzuweisen ist. In Abweichung hiervon sei in der Förderrichtlinie geregelt, dass der Fördernehmende (Kreditnehmende) nach Durchführung des Vorhabens den programmgemäßen Einsatz des Kredits innerhalb von zwölf Monaten nach vollständigem Abruf des Darlehens gegenüber dem Finanzierungspartner nach dem zuvor beschriebenen Prozedere nachzuweisen habe. Entsprechend komme es erst nach der Realisierung des zu fördernden Vorhabens zur Ausreichung der Zuwendung. Dieser Bestätigungsprozess könne dazu führen, dass ein Nachweis innerhalb der oben genannten Regelfrist von sechs Monaten in der Praxis unmöglich ist. Zumindest bei einigen Maßnahmen werde zudem auch auf eine Einhaltung bestimmter Pflanzperioden im Jahresverlauf zu achten sein. Außerdem könnten sich insbesondere bei größeren Projekten in der Praxis häufig Verzögerungen ergeben durch Lieferschwierigkeiten oder Facharbeitermangel. Dadurch könne ein Umsetzungszeitraum von sechs Monaten zu kurz sein. Auch in der Bundesförderung „Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft“ sei daher ein Umsetzungszeitraum von zwölf Monaten vorgesehen.

2.5.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat mit der Einführung des sogenannten „Fachplanervotums“ beim Verwendungsnachweis für Fördervorhaben mit Kosten von mehr als 150 000 Euro die Bedenken des

Bundesrechnungshofes ausgeräumt. Die Begründung, weshalb es den Zeitraum zur Vorlage des Verwendungsnachweises abweichend von den VV zu § 44 BHO geregelt hat, ist nachvollziehbar.

3 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

3.1 Sachverhalt

Nach dem Gruppierungsplan enthalten Titel unter der Hauptgruppe 6 „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“.¹⁷ 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.¹⁸ Sollen Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Arten zusammengefasst werden, weil eine Aufteilung nicht vertretbar ist, so ist nach dem Schwerpunkt zuzuordnen.¹⁹ 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.

Für die Finanzierung des neuen Förderprogramms wurde im Bundeshaushalt 2023 im KTF bei Kapitel 6092 ein neuer Titel 686 31 ausgebracht, der durch das BMUV bewirtschaftet wird. Für das Jahr 2023 sind darin 582 Mio. Euro Ausgabemittel sowie Verpflichtungsmächtigen von 1 664 Mio. Euro vorgesehen.

Nach dem Entwurf der Förderrichtlinie sind überwiegend investive Maßnahmen förderfähig.

3.2 Würdigung

In der Veranschlagung der Mittel in einem Titel der Hauptgruppe 6, die ausdrücklich Ausgaben für Investitionen ausschließt, hat der Bundesrechnungshof einen Widerspruch zu den

¹⁷ Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2022, https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹⁸ Nummer 1 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab Haushaltsjahr 2021), https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund_28112019_IIA3H11031310001AVGPL.htm, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹⁹ Nummer 2 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab Haushaltsjahr 2021).

Regelungen der geplanten Förderung gesehen, die überwiegend investive Maßnahmen adressieren. Außerdem sind nach dem Gruppierungsplan Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche der Obergruppe 89, an private Unternehmen der Gruppe 892 zuzuordnen.

Der Bundesrechnungshof hat eine sachgerechte Veranschlagung der Ausgaben für die geplante Förderung oder eine der Veranschlagung entsprechende Ausgestaltung der geplanten Förderung empfohlen. Er hat um Stellungnahme und um Darlegung gebeten, in welcher Höhe der KfW Mittel für die geplante Förderung bereitgestellt werden sollen.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat mit Verweis auf die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes erklärt, dass aus den Titeln der Hauptgruppe 6 auch Investitionen gefördert werden dürfen, sofern diese nicht den überwiegenden Teil der finanzierten Maßnahmen darstellen. Für das Förderangebot im KfW-Umweltprogramm seien in den Jahren 2023 bis 2026 insgesamt 170 Mio. Euro eingeplant (jährlich 50 Mio. Euro). Im Jahr 2023 sollen aufgrund des Förderstarts zur Jahresmitte 20 Mio. Euro verausgabt werden.

3.4 Abschließende Würdigung

Die im KTF bei Kapitel 6092 Titel 686 31 für das Jahr 2023 veranschlagten 582 Mio. Euro sind nicht auf die in den unverbindlichen Erläuterungen genannten 18 Maßnahmen aufgeteilt. Zudem werden jeweils verschiedene Programme je Maßnahme finanziert, sodass sich anhand der im Bundeshaushalt 2023 ausgewiesenen Mittel nicht absehen lässt, wie hoch der Anteil für investive Maßnahmen bei dem Titel sein wird.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Gruppierungsplanes mit den vorgesehenen investiven Ausgaben berücksichtigen wird. Er weist darauf hin, dass den Ausgaben aus dem KTF die eingesparten Treibhausgas-Emissionen in Bezug auf das Bundes-Klimaschutzgesetz zuzuordnen sind, um den gesetzlichen Vorgaben zu genügen.

Schneider

Peters