

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare
Sicherheit über die Prüfung

Ausgaben für das Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ (Fassung 2020) in den Jahren 2020 bis 2023

Kapitel 1601 Titel 685 01

Teil I: Förderprogramm

30. Juni 2025

Geschäftszeichen: II 1 - 0001836/I

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.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	8
2	Haushaltsmittel.....	9
	2.1 Haushaltsansatz	9
	2.2 Verausgabte Mittel	12
3	Ausgaben für den Projektträger	14
	3.1 Verdreifachung der Projektträgerkostenquote	14
	3.2 Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Projektträgerleistungen	15
	3.3 Vergabeverfahren für Projektträgerleistungen könnte Wirtschaftlichkeit erhöhen.....	16
	3.4 Fehlende Transparenz der Projektträgerausgaben im Bundeshaushalt	16
	3.5 BMUKN rechtfertigt Ausgaben für Projektträger	17
	3.6 BMUKN erwägt Vergabeverfahren	17
	3.7 BMUKN lehnt ergänzende Angaben im Bundeshaushalt ab.....	18
	3.8 Bundesrechnungshof bezweifelt Wirtschaftlichkeit weiterhin.....	18
4	Evaluation.....	19
	4.1 Zeitpunkt und Zweck der Evaluation	20
	4.2 Evaluationsmethode	21
	4.3 Evaluationsergebnis.....	21
	4.4 Handlungsempfehlungen	21
	4.5 Unzureichende Steuerung der Evaluation durch das BMUKN	22
	4.6 Evaluationsergebnisse ohne Einfluss auf novellierte Förderrichtlinie	23
	4.7 Evaluation hat haushaltsrechtliche Anforderungen nicht erfüllt.....	23
	4.8 Evaluationsmethode war für Wirkungskontrolle ungeeignet	24
	4.9 Evaluation hat fehlenden ganzheitlichen Ansatz bestätigt.....	24
	4.10 BMUKN habe Evaluation angemessen gesteuert	24
	4.11 BMUKN hat Evaluationszeitpunkt als sachgerecht bewertet	25
	4.12 BMUKN hat Evaluationsmethode gerechtfertigt.....	26
	4.13 BMUKN hat Vorwurf von Mitnahmeeffekten zurückgewiesen	26
	4.14 Bundesrechnungshof kritisiert Fortsetzen der Förderung	26

Abkürzungsverzeichnis

A

Abschlussbericht *Abschlussbericht zur Evaluation der AnpaSo-Förderrichtlinie*

AnpaSo *Förderrichtlinie "Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)" vom 30. Oktober 2020*

B

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, bis zum 5. Mai 2025; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)*

D

DAS *Deutsche Anpassungsstrategie*

DAS-Bundesprogramm *Bundesprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zur Umsetzung der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS)*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für das Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)“ (AnpaSo-Förderrichtlinie) für die Jahre 2020 bis 2023 geprüft. Dem BMUKN standen dafür insgesamt 150 Mio. Euro aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket zur Verfügung. Mit der Bewilligung und Durchführung des Förderprogramms beauftragte es einen Projektträger. Der Bundesrechnungshof stellt zum Förderprogramm unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUKN abschließend im Wesentlichen Folgendes fest:

0.1

Dem BMUKN standen in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt 201 Mio. Euro für die Förderung von Maßnahmen zur Klimaanpassung zur Verfügung. Davon verausgabte es 103 Mio. Euro. Insgesamt blieben 98 Mio. Euro bzw. 49 % der zur Verfügung gestellten Mittel ungenutzt. Aus den Bundeshaushaltsplänen war nicht erkennbar, wie sich die Mittel auf die AnpaSo-Förderung und auf weitere Zwecke verteilten.

Das BMUKN hat die Ausgaben nicht bedarfsgerecht prognostiziert, wenn es lediglich die Hälfte der zur Verfügung gestellten Mittel verausgabte. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Ausgaben realistisch zu veranschlagen sind, um hohe Ausgabereste zu vermeiden. Außerdem sollte das BMUKN die Mittelansätze in den Titel-Erläuterungen aufschlüsseln.

Das BMUKN hat die Kritik einer nicht bedarfsgerechten Prognose der Ausgaben zurückgewiesen. Es hat den geringen Mittelabfluss mit einer erheblichen Eilbedürftigkeit des Konjunktur- und Zukunftspaketes begründet. Das BMUKN werde das vom Bundesrechnungshof empfohlene Einführen von Erläuterungsnummern bei Kapitel 1601 Titel 685 01 für künftige Haushaltsjahre prüfen.

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUKN zwar den geringen Mittelabfluss im Jahr 2020 erklärt, die Kritik an seinen jährlich deutlich überhöhten Ausgabeprognosen jedoch nicht entkräftet. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUKN künftig unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Veröffentlichungszeitpunkts einer Förderrichtlinie die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen realistisch prognostiziert (vgl. Ziffer 2.1).

0.2

Die Mittel für die AnpaSo-Förderung sind bei einem Titel der Hauptgruppe 6 veranschlagt. Nach der Haushaltssystematik sind diese „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ vorgesehen. 90 % der für die AnpaSo bewilligten Mittel entfielen auf investive Fördervorhaben. Damit überwiegen bei dem Titel investive Ausgaben.

Das BMUKN hat die haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht beachtet. Es hat die Fördergegenstände auf die vom Parlament mit dem Bundeshaushalt vorgegebene Ausgabenart auszurichten, um die Haushaltsmittel in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu verwenden.

Die Bundesregierung habe mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket die seinerzeit bei Kapitel 1602 Titel 685 05 bereits etatisierte, nicht-investive Förderrichtlinie „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (DAS- Bundesprogramm) ergänzt. Obwohl zwei der drei Förderschwerpunkte der Förderrichtlinie nicht-investive Maßnahmen adressierten, sei ein Großteil der bewilligten Mittel auf investive Maßnahmen im Förderschwerpunkt 2 entfallen. Für die nach dem Jahr 2023 fortgesetzte Förderung und nach Anpassung an ein geringeres Mittelvolumen seien die Mittel in einem Titel der Hauptgruppe 6 korrekt veranschlagt.

Das BMUKN hat die Kritik nicht ausgeräumt und nicht offengelegt, in welcher Höhe es Mittel für die jeweiligen Förderschwerpunkte der AnpaSo-Förderrichtlinie, für das DAS-Bundesprogramm und für weitere Zwecke verausgabt hat. Daher lässt sich weiterhin nicht nachvollziehen, dass die Ausgaben „weit überwiegend“ nicht-investiv waren (vgl. Ziffer 2.2).

0.3

Aus dem Ansatz im Haushaltsplan dürfen unter anderem Ausgaben für Projektträger geleistet werden. Wie hoch diese Ausgaben anteilig vom Fördervolumen sein dürfen (Projektträgerkostenquote), geht aus den Titel-Erläuterungen nicht hervor. Die Projektträgerkostenquote für die AnpaSo-Förderung wird mit 16 % des Fördervolumens rund dreimal höher sein als die vom BMUKN kalkulierten und als wirtschaftlich bewerteten 5 %.

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch den Projektträger bezweifelt. Er schließt in Anbetracht der hohen Projektträgerkosten nicht aus, dass ein Vergabeverfahren für die Projektträgeraufgaben zu geringeren Ausgaben für Projektträgerleistungen führen und damit die Wirtschaftlichkeit verbessern kann. Das BMUKN sollte aus Transparenzgründen in der zum Einzelplan 16 gehörenden „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ neben den geplanten Ausgaben für Projektträgerleistungen auch die für das Förderprogramm insgesamt vorgesehenen Ausgaben ausweisen.

Aus Sicht des BMUKN eigne sich eine feste Quote für Projektträgerleistungen am Fördervolumen nicht uneingeschränkt, um die Angemessenheit der Ausgaben für Projektträgerleistungen zu bewerten. Das BMUKN könne grundsätzlich eine Ausschreibung von Projektträgerleistungen künftig bei Bedarf in Erwägung ziehen. Das Ausweisen von Projektträgerausgaben für die einzelnen Förderprogramme in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ dergestalt, dass sich ein unmittelbarer Bezug zu den Ausgaben für das Förderprogramm herstellen lässt, sei aus Sicht des BMUKN nicht erforderlich.

Das BMUKN hat offengelassen, wonach es die Wirtschaftlichkeit von Projektträgerleistungen bewertet, wenn es die Projektträgerkostenquote für ungeeignet hält. Der Bundesrechnungshof sieht aufgrund der Verdreifachung der Projektträgerkostenquote den Bedarf für ein Vergabeverfahren als gegeben an. Die Auffassung des BMUKN, dass ein Bezug der Ausgaben für Projektträgerleistungen zu den Ausgaben für ein Förderprogramm in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ nicht erforderlich sei, teilt der Bundesrechnungshof weiterhin nicht. Mögliche Titel-Erläuterungen bei dem Förderprogramm ersetzen die fehlende Information in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ nicht (vgl. Ziffer 3).

0.4

Der Projektträger beauftragte im Frühjahr 2023 eine Evaluation der AnpaSo-Förderung, deren Ergebnis im Dezember 2023 vorlag. Bereits im April 2023 veröffentlichte das BMUKN eine novellierte Fassung der AnpaSo-Förderrichtlinie mit einer Geltungsdauer bis Ende Dezember 2026.

Die Evaluation hat den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Erfolgskontrolle nicht genügt. Das BMUKN hat damit weder die Zielerreichung noch die Wirkung und Wirtschaftlichkeit der AnpaSo-Förderung nachgewiesen. Es hätte die Förderung mit Blick auf § 7 Absatz 2 BHO daher nicht über das Jahr 2023 hinaus fortsetzen dürfen. Da das BMUKN die Förderrichtlinie bereits novelliert hatte, bevor das Evaluationsergebnis vorlag, waren die Ausgaben für die Evaluation nicht erforderlich und damit unwirtschaftlich.

Das BMUKN hat eingeräumt, dass die Ergebnisse der Evaluation nicht in die Novellierung der Förderrichtlinie im Jahr 2023 einfließen konnten. Die Novellierung habe das BMUKN jedoch im Wesentlichen aufgrund der umfassenden Kritik des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2020 veranlasst.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUKN die Förderung nicht über das Jahr 2023 hinaus hätte fortsetzen dürfen (vgl. Ziffer 4).

1 Vorbemerkung

Zur Bewältigung der Corona-Krise verabschiedete die Bundesregierung¹ im Sommer 2020 ein Konjunktur- und Zukunftspaket. Als Teil dieses Maßnahmenpakets wollte sie soziale Einrichtungen bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützen. Der 2. Nachtragshaushalt 2020 sah bei Kapitel 1602 Titel 685 05 für ein entsprechendes Förderprogramm 150 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2023 vor. Das BMUKN erarbeitete dazu eine Förderrichtlinie „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)“ und veröffentlichte sie am 2. Dezember 2020. Im Zuge des Anhörungsverfahrens gemäß § 103 Absatz 1 BHO hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2020 insbesondere das Fehlen des erheblichen Bundesinteresses, die unzureichende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sowie das Fehlen konkreter Förderziele, messbarer Indikatoren und Auswahlkriterien für die Fördervorhaben beanstandet. Das BMUKN beauftragte mit der Durchführung der Förderungen und mit der treuhänderischen Verwaltung der Bundesmittel einen Projektträger.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des BMUKN geprüft, die es auf Basis der oben genannten Förderrichtlinie in den Jahren 2020 bis 2023 geleistet hat. Die abschließende Prüfungsmitteilung besteht aus drei Teilen. Im vorliegenden ersten Teil äußert sich der Bundesrechnungshof allgemein zum AnpaSo-Förderprogramm. Teil II enthält Feststellungen zum Antrags- und Bewilligungsverfahren, Teil III zu den geförderten Vorhaben. Bei seinem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMUKN vom März 2025 berücksichtigt.

Das BMUKN veröffentlichte weitere Förderaufrufe in den Jahren 2023² und 2024³. Grundlage dafür bildeten die in den Jahren 2023 und 2024 veröffentlichten Förderrichtlinien.⁴ Vorhaben, die das BMUKN nach diesen Förderaufrufen förderte, waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹ 20. Legislaturperiode.

² Zweites Förderfenster vom 15. Mai 2023 bis 15. August 2023.

³ Drittes Förderfenster vom 1. Oktober 2024 bis 15. Dezember 2024.

⁴ Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 21. April 2023, BAnz AT 26. Mai 2023 B4; Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 15. Dezember 2023, BAnz AT 16. Januar 2024 B3; Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 29. April 2024, BAnz AT 28. Juni 2024 B7.

2 Haushaltsmittel

2.1 Haushaltsansatz

Sachverhalt

Das Gebot der Haushaltswahrheit erfordert realistische Ausgabeansätze bei der Haushaltsaufstellung. Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln und unter Beachtung ihrer Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu veranschlagen.⁵ Dabei sind nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung alle Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach ihrem Zweck getrennt im Haushaltsplan auszuweisen.⁶

In den Haushaltsplänen 2020 und 2021 waren die Mittel für die AnpaSo-Förderung bei Kapitel 1602 Titel 685 05 veranschlagt, seit dem Haushaltsjahr 2022 bei Kapitel 1601 Titel 685 01. Aus diesem Titel finanziert das BMUKN neben einem Bundesprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (DAS-Bundesprogramm)⁷ auch weitere Maßnahmen zur Klimaanpassung, wie zum Beispiel ein Beratungszentrum für Klimaanpassung des Bundes und einen Bundeswettbewerb zur Auszeichnung von vorbildlichen Projekten zur Klimaanpassung. Dabei ist aus den Bundeshaushaltsplänen und den ergänzenden Erläuterungen nicht erkennbar, wie sich die Mittel auf das DAS-Bundesprogramm, die AnpaSo-Förderung und weitere Maßnahmen verteilen.

Dem BMUKN standen in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt 201 Mio. Euro für die Förderung von Maßnahmen zur Klimaanpassung zur Verfügung. Davon verausgabte es 103 Mio. Euro. Insgesamt blieben 98 Mio. Euro, das entspricht 49 %, der zur Verfügung gestellten Mittel ungenutzt (vgl. Tabelle 1).

⁵ VV Nummern 1.1. und 1.2 zu § 11 BHO.

⁶ § 17 Absatz 1 BHO.

⁷ Seit dem Jahr 2011 fördert das BMUKN Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels mit einem Bundesprogramm zur Umsetzung der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS). Mit diesem DAS-Bundesprogramm sollen insbesondere Kommunen und kommunale Einrichtungen darin unterstützt werden, Anpassungsprozesse in Deutschland möglichst frühzeitig, systematisch und integriert in Übereinstimmung mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung einzuleiten.

Tabelle 1

Fördermittel für Maßnahmen zur Klimaanpassung

Jahr	Soll	Ist	Nicht verausgabte Mittel	
	in 1 000 Euro			in %
2020	59 571	5 886	53 685	90
2021	22 071	11 164	10 907	49
2022	59 571	41 461	18 110	30
2023	60 000	44 170	15 830	26
Gesamt	201 213	102 681	98 532	49

Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2020 bis 2023 sowie Haushaltsrechnung 2023.

Würdigung

Das BMUKN hat die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Veranschlagung von Ausgaben im Bundeshaushalt nicht ausreichend beachtet. Es hat die Ausgaben nicht bedarfsgerecht prognostiziert, wenn es lediglich die Hälfte der in den vier Jahren zur Verfügung gestellten Mittel verausgabt hat.

Ohne Erläuterungen, wie das BMUKN die Haushaltsmittel auf beide Förderprogramme aufteilt und in welcher Höhe es weitere Zwecke finanziert, können Parlament und Öffentlichkeit die vorgesehene Verwendung der Mittel nicht nachvollziehen und nicht bewerten.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Transparenz kritisiert. Er hat empfohlen, die Ausgaben realistisch zu veranschlagen, um hohe Ausgabereste zu vermeiden. Außerdem sollte aus dem Bundeshaushalt hervorgehen, welche Mittel das BMUKN für einzelne Förderprogramme und für andere Zwecke einplant. Dazu sollte es die Mittelsätze in den Titel-Erläuterungen aufschlüsseln.

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat die Kritik des Bundesrechnungshofes einer nicht bedarfsgerechten Prognose der Ausgaben zurückgewiesen. Es hat den geringen Mittelabfluss mit einer erheblichen Eilbedürftigkeit bei der Umsetzung des Konjunktur- und Zukunftspakets begründet. Das BMUKN habe in kurzer Folge im Herbst 2020 die Förderrichtlinie veröffentlicht und das erste Förderfenster für die Antragstellung geöffnet. Die im Jahr 2020

zur Verfügung gestellten 50 Mio. Euro hätten in der Kürze der Zeit nicht mehr abfließen können.

Im Mittelabfluss bildeten sich vor allem die Rahmenbedingungen des ersten Förderfensters ab. So habe die konjunkturpolitische Situation eine zeitnahe Umsetzung des Förderprogramms erfordert. Gleichzeitig habe das BMUKN unter den erschwerten Bedingungen der Corona-Pandemie die Förderung, die Antragstellung und Antragsprüfung konzipiert. Bei sozialen Einrichtungen handele es sich zudem um Antragstellende, die häufig nur über begrenzte Erfahrungen mit der Beantragung von Zuwendungen verfügten und die gleichzeitig in der Corona-Pandemie besonders belastet gewesen seien. Dennoch seien bereits im ersten Förderfenster 591 Anträge mit einem Fördervolumen von 94 Mio. Euro eingegangen.

Im zweiten Förderfenster seien mehr als 1 100 Anträge mit einem Volumen von 129 Mio. Euro eingegangen. Diese hohen Antragszahlen verdeutlichten, dass die hohe Mittelausstattung im Rahmen des Konjunktur- und Zukunftspakets bedarfsgerecht gewesen sei.

Das BMUKN werde das vom Bundesrechnungshof empfohlene Einführen von Erläuterungsnummern bei Kapitel 1601 Titel 685 01 für künftige Haushaltsjahre prüfen.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMUKN zum geringen Mittelabfluss im Jahr 2020 überzeugt nicht. Mit der vom BMUKN gesehenen Eilbedürftigkeit der Umsetzung des Konjunktur- und Zukunftspakets lässt sich die Kritik an den jährlich deutlich überhöhten Ausgabepronosen nicht entkräften. Sowohl die Eilbedürftigkeit des Konjunktur- und Zukunftspakets als auch die pandemiebedingte Auslastung sozialer Einrichtungen, die die Antragstellung erschwerten, waren durchaus vorhersehbare Rahmenbedingungen. Das BMUKN hätte sie bei seiner jährlichen Ausgabenprognose berücksichtigen müssen.

Es war zum Beschluss des Konjunktur- und Zukunftspakets im Sommer 2020 illusorisch anzunehmen, das BMUKN könne innerhalb weniger Monate 50 Mio. Euro Fördermittel bewilligen und auszahlen, ohne dass es bereits über die verwaltungsseitigen Voraussetzungen, wie beispielsweise eine veröffentlichte Förderrichtlinie, verfügte. Auch der schlechte Mittelabfluss der folgenden drei Jahre lässt sich mit der Eilbedürftigkeit nicht erklären.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUKN künftig unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Veröffentlichungszeitpunkts einer Förderrichtlinie die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen realistisch prognostiziert. Er wird bei Aufstellung künftiger Bundeshaushalte darauf achten, ob das BMUKN seiner Zusage entsprechend die Ausgabeansätze der verschiedenen Anpassungsmaßnahmen erläutert.

2.2 Verausgabte Mittel

Sachverhalt

Die am 2. November 2020 veröffentlichte AnpaSo-Förderrichtlinie sah die folgenden Förderschwerpunkte vor:

- Förderschwerpunkt 1: Beratung und Erstellung von Konzepten zur Anpassung an den Klimawandel in sozialen Einrichtungen,
- Förderschwerpunkt 2: Investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in sozialen Einrichtungen,
- Förderschwerpunkt 3: Kampagnen und Weiterbildungsprogramme zur Sensibilisierung für den Umgang mit klimabedingten Belastungen im Bereich der Sozial- und Bildungsarbeit.

Der Bundesrechnungshof hatte im Anhörungsverfahren zur AnpaSo-Förderrichtlinie darauf hingewiesen, dass Mittel in einem Titel der Hauptgruppe 6 nach der Haushaltssystematik⁸ für „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ vorgesehen sind. Darin hatte er einen Widerspruch gesehen zu der überwiegend auf investive Maßnahmen ausgerichteten Förderung. Die aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket für die AnpaSo-Förderung zur Verfügung gestellten 150 Mio. Euro entsprachen drei Viertel der insgesamt bei Kapitel 1601 Titel 685 01 veranschlagten 201 Mio. Euro in den Jahren 2020 bis 2023.

Im ersten Förderfenster gingen 591 Anträge mit einem Fördervolumen von 94 Mio. Euro ein. Über 93 % der beantragten Fördermittel bezogen sich auf Anträge zum investiven Förderschwerpunkt 2. Der Anteil der daraus gebundenen Mittel lag mit 56 Mio. Euro bei einem für alle Förderschwerpunkte vom Projektträger erwarteten Mittelabfluss von 60 Mio. Euro ebenso hoch.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMUKN aus dem AnpaSo-Förderprogramm und damit aus dem Titel überwiegend investive Maßnahmen finanziert hat. Dies ist nach der Haushaltssystematik aus einem Titel der Hauptgruppe 6 unzulässig. Das BMUKN hätte die AnpaSo-Förderung unter Beachtung der Zuständigkeit des Bundes und entsprechend der parlamentarischen Vorgabe im Bundeshaushalt auf überwiegend nicht-investive Ausgaben ausrichten müssen.

Das BMUKN hat beim Festlegen der Fördergegenstände seiner Förderprogramme die vom Parlament mit dem Bundeshaushalt vorgegebene Ausgabenart zu

⁸ Gruppierungsplan, Hauptgruppe 6.

berücksichtigen, um die Haushaltsmittel in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu verwenden.

Stellungnahme des BMUKN

Mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket habe die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2020 bei Kapitel 1602 Titel 685 05 die dort bereits etatisierte, nicht-investive Förderrichtlinie „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (DAS-Förderrichtlinie) ergänzt.

Mit der Förderung der Beratung und Erstellung von Klimaanpassungskonzepten im Förderschwerpunkt 1 sowie von Kampagnen und Weiterbildungsprogrammen zur Sensibilisierung für den Umgang mit den Folgen des Klimawandels im Förderschwerpunkt 3 seien zwei von drei Förderschwerpunkten der AnpaSo-Förderrichtlinie auf nicht-investive Maßnahmen ausgerichtet. Das BMUKN räume jedoch ein, dass ein Großteil der im ersten Förderfenster eingegangenen Anträge und bewilligten Mittel auf investive Maßnahmen im Förderschwerpunkt 2 entfiel.

Nach Auslaufen des Konjunktur- und Zukunftspakets standen 41,07 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2024 bei Kapitel 1601 Titel 685 01 zur Verfügung. Daraus seien neben Ausgaben zur Umsetzung der AnpaSo-Förderrichtlinie Ausgaben zur Umsetzung des DAS-Förderprogramms, das „Zentrum KlimaAnpassung“ sowie der Bundespreis „Blauer Kompass“ finanziert worden. Diese Maßnahmen und Aktivitäten seien weit überwiegend nicht-investiv.

Nach Auffassung des BMUKN seien die Mittel nach Fortsetzung der Förderung im Anschluss des Konjunktur- und Zukunftspakets und Anpassung an ein geringeres Mittelvolumen daher in einem Titel der Hauptgruppe 6 korrekt veranschlagt.

Abschließende Würdigung

Das BMUKN hat mit seiner Stellungnahme nicht offengelegt, in welcher Höhe es Mittel für die jeweiligen Förderschwerpunkte der AnpaSo-Förderrichtlinie, für das DAS-Bundesprogramm und für weitere Zwecke verausgabt hat. Daher lässt sich weiterhin nicht nachvollziehen, dass die Ausgaben „weit überwiegend“ nicht-investiv waren. Damit hat das BMUKN auch die Kritik des Bundesrechnungshofes an der fehlenden Ausgabentransparenz bestätigt (vgl. Ziffer 2.1). Der Bundesrechnungshof weist erneut auf das Einhalten der nach der Haushaltssystematik vorgegebenen Art der Ausgaben hin.

3 Ausgaben für den Projektträger

3.1 Verdreifachung der Projektträgerkostenquote

Sachverhalt

Nach den unverbindlichen Titel-Erläuterungen dürfen aus dem Ansatz im Haushaltsplan Ausgaben zur Finanzierung der im Zusammenhang mit der Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Projektträgerkosten sowie Ausgaben für Aufträge und Gutachten (u. a. externe Evaluierung) geleistet werden.⁹ Seit dem Bundeshaushalt 2022 sind im Einzelplan 16 in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ für jedes Förderprogramm der beauftragte Projektträger die für diesen geleisteten Ausgaben des Vorjahres sowie die geplanten Ausgaben des vorangegangenen und des aktuellen Haushaltsjahres ausgewiesen. Daraus geht nicht hervor, in welcher Höhe Haushaltsmittel für die Förderprogramme jeweils veranschlagt und verausgabt worden sind.

Für den Projektträger der AnpaSo-Förderung sind in den haushaltsbegründenden Unterlagen für die Jahre 2020 bis 2023 Ist-Ausgaben von insgesamt 9,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Um das AnpaSo-Förderprogramm möglichst schnell umzusetzen, beauftragte das BMUKN einen Projektträger, der bereits seit dem Jahr 2019 Projektträgerleistungen für das DAS-Bundesprogramm erbrachte. Zunächst sollte der Projektträger ab 1. Juli 2020 im Wege einer „Anfangsbeauftragung“ bis 30. November 2020 das Förderprogramm konzeptionieren und die Förderrichtlinie zum Aufbau und zur Ausführung des Förderprogramms in Abstimmung mit dem BMUKN entwickeln.

Für die weitere Abwicklung des Förderprogramms kalkulierte das BMUKN die Projektträgerkosten mit 5 % des geplanten Ausgabevolumens (Projektträgerkostenquote)¹⁰ von 150 Mio. Euro für die Laufzeit bis 31. Dezember 2023. Es errechnete somit insgesamt 7,5 Mio. Euro. Dabei prognostizierte es 240 Anträge pro Jahr, insgesamt 720 Anträge in drei Jahren.

Der Projektträger sah in seinem Angebot vom Dezember 2020 für die Laufzeit der Förderrichtlinie vom 1. Dezember 2020 bis 31. Dezember 2023 ein Budget von 7,5 Mio. Euro vor. Entsprechend beauftragte das BMUKN den Projektträger Ende Januar 2021 rückwirkend zum 1. Dezember 2020. Im Oktober 2023 erweiterte das BMUKN die

⁹ Bundeshaushalt 2023, Erläuterungen bei Kapitel 1601 Titel 685 01.

¹⁰ Die Projektträgerkostenquote ist definiert als Anteil der Projektträgerkosten an den gesamten Ausgaben für ein Förderprogramm.

Auftragssumme auf 9,5 Mio. Euro. Dem Projektträger seien zum Zeitpunkt seines Angebots noch viele Parameter in der Umsetzung des Förderprogramms unklar gewesen. Der Mehrbedarf sei durch die unerwartet hohe Anzahl von Anträgen und die Novellierung der Förderrichtlinie begründet.

Die hohe Anzahl von Förderanträgen habe einem Schreiben des BMUKN zufolge zu Verzögerungen bei der Antragsprüfung durch den Projektträger geführt. Die Förderrichtlinie sah vor, dass die geförderten Vorhaben bis spätestens sechs Monate vor Ende der Geltungsdauer der Förderrichtlinie, d. h. zum 1. Juli 2023, umzusetzen sind. Dies wäre bei den später bewilligten Vorhaben teilweise nicht möglich gewesen. Mit dem Fortsetzen des Förderprogramms (vgl. Ziffer 1) sicherte das BMUKN die Finanzierung auch für die Folgejahre 2024 bis 2026. Im März 2023 stimmte es einer Verlängerung der Projektlaufzeiten durch den Projektträger über die Geltungsdauer der Förderrichtlinie (31. Dezember 2023) hinaus zu.

Der Projektträger bewilligte aus dem ersten Förderaufruf 381 Vorhaben mit einem Fördervolumen von insgesamt 60 Mio. Euro (Stand: Mai 2023). Der Bewilligungszeitraum von 30 dieser Vorhaben sollte nach der Geltungsdauer der Förderrichtlinie im Jahr 2024 enden.

3.2 Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Projektträgerleistungen

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch den Projektträger bezweifelt. Die Ausgaben für die Projektträgerleistungen entsprechen mit 9,5 Mio. Euro 16 % des Fördervolumens von 60 Mio. Euro. Sie sind damit dreimal höher als die vom BMUKN bei seiner Kalkulation zugrunde gelegten 5 % des Fördervolumens.

Die Begründung des Projektträgers für die Kostenerhöhung, zum Zeitpunkt des Angebots seien noch viele Parameter unklar gewesen, ist unverständlich. Schließlich war der Projektträger selbst mit der Konzeption und dem Erarbeiten der Förderrichtlinie beauftragt. Zum Zeitpunkt seines Angebots vom Dezember 2020 und erst recht bei der Vertragsunterzeichnung im Januar/Februar 2021 war das erste Förderfenster bereits geschlossen und die Anzahl der eingegangenen Anträge dem Projektträger bekannt. Die Zahl der zu bearbeitenden Anträge aus dem ersten Förderfenster ist mit 591 (vgl. Ziffer 2.2) sogar deutlich unter den ursprünglich vom BMUKN prognostizierten 720 Anträgen geblieben.

Außerdem waren nicht alle bewilligten Vorhaben – wie ursprünglich geplant – zum 31. Dezember 2023 beendet. Der Projektträger war zwar in den Jahren 2022 und 2023 auch an der Novellierung der AnpaSo-Förderrichtlinie beteiligt und investierte insofern Arbeitszeit, die er gegebenenfalls über den laufenden Vertrag abgerechnet hat. Die Bearbeitung der bewilligten Vorhaben aus dem ersten Förderfenster konnte er jedoch bis zum Ende der Laufzeit des Projektträgervertrages aufgrund der verlängerten Laufzeiten der Vorhaben über den 31. Dezember 2023 hinaus noch nicht abschließen. Inwieweit der Projektträger auch im Jahr 2024 Mehrausgaben für die Administration der Fördermaßnahmen aus dem ersten Förderfenster gegenüber dem BMUKN geltend gemacht und sich dadurch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung weiter verschlechtert hat, war zum Prüfungszeitpunkt im Oktober 2023 offen.

3.3 Vergabeverfahren für Projektträgerleistungen könnte Wirtschaftlichkeit erhöhen

Würdigung

Der Bundesrechnungshof schließt in Anbetracht der hohen Projektträgerkosten von 16 % des Fördervolumens nicht aus, dass ein Vergabeverfahren für die Projektträgeraufgaben zu geringeren Ausgaben für Projektträgerleistungen führen und damit die Wirtschaftlichkeit verbessern kann. Er hat es kritisch bewertet, dass durch die Verdreifachung der anteiligen Ausgaben für Projektträgerleistungen weniger Bundesmittel für Fördervorhaben eingesetzt werden können.

3.4 Fehlende Transparenz der Projektträgerausgaben im Bundeshaushalt

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat auch die fehlende Transparenz im Bundeshaushalt kritisiert, weil aus der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ nicht hervorgeht, welche Ausgaben für die AnpaSo-Förderung insgesamt vorgesehen sind. Damit bleibt offen, welcher Anteil der veranschlagten Ausgaben nicht für Projektförderungen zur Verfügung steht, weil er für Projektträgerleistungen verausgabt wird. Der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ fehlt insofern die Aussagekraft.

Das BMUKN hat die Wirtschaftlichkeit der Projektträgerleistungen sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat aus Transparenzgründen empfohlen, die geplanten Ausgaben für Projektträgerleistungen in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ so

auszuweisen, dass sich ein unmittelbarer Bezug zu den Ausgaben für das Förderprogramm herstellen lässt.

3.5 BMUKN rechtfertigt Ausgaben für Projektträger

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN habe ein großes Interesse an der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung des Projektträgers und prüfe bei der Beauftragung u. a. aus dieser Perspektive die Angebote. Dabei handele das BMUKN in einem Ermessensspielraum und berücksichtige auch, dass sich eine feste Quote für Projektträgerleistungen am Fördervolumen nicht uneingeschränkt eigne, die Angemessenheit der Ausgaben für Projektträgerleistungen zu bewerten. Verschiedene Faktoren, wie Heterogenität der Antragstellenden, Gestaltung von Auswahl- und Antragsprozessen, Erfahrung der Förderinteressierten mit der Antragstellung sowie Leistungen des Projektträgers, die nicht in Mittelbindung und Mittelabfluss münden, beeinflussten die Höhe dieser Ausgaben.

Durch die schnelle Anfangsbeauftragung des Projektträgers im Sommer 2020 und den anschließenden Einzelauftrag zur Projektträgerschaft habe das BMUKN dem konjunkturpolitischen Gedanken Rechnung getragen. Die Erhöhung der Ausgaben für Projektträgerleistungen im Zeitraum 2020 bis 2023 von 7,5 Mio. Euro auf 9,5 Mio. Euro sei nicht nur auf die Leistungen für das erste Förderfenster zurückzuführen, sondern auch auf die Novellierung der Förderrichtlinie sowie auf die Öffnung eines zweiten Förderfensters im Mai 2023. Die Vertragsentwicklung bilde die dynamische Entwicklung der AnpaSo-Förderung in den Jahren 2022 und 2023 ab. Zudem habe die hohe Antragsanzahl im zweiten Förderfenster zusätzliche Leistungen des Projektträgers erfordert.

Das BMUKN hat darauf hingewiesen, dass eines seiner Fachreferate die Förderrichtlinie aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes zum Anhörungsverfahren im Jahr 2020 novelliert habe. Dies sollte vor der Öffnung neuer Förderfenster erfolgen. Um dies sicherzustellen, sei die Förderrichtlinie parallel zur Bewilligung und Projektbetreuung im ersten Förderfenster novelliert worden. Damit sei dies sachgerecht in der Laufzeit des bestehenden Projektträgervertrags erfolgt.

3.6 BMUKN erwägt Vergabeverfahren

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN zieht grundsätzlich eine Ausschreibung von Projektträgerleistungen bei Bedarf in Zukunft in Erwägung. Es hat allerdings offengelassen, unter welchen

Voraussetzungen es einen solchen Bedarf sieht und wovon es seine Entscheidung, Projektträgerleistungen auszuschreiben, abhängig machen wird.

3.7 BMUKN lehnt ergänzende Angaben im Bundeshaushalt ab

Stellungnahme des BMUKN

Die Ausweisung von Projektträgerausgaben für die einzelnen Förderprogramme in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ dergestalt, dass sich ein unmittelbarer Bezug zu den Ausgaben für das Förderprogramm herstellen lässt, sei aus Sicht des BMUKN nicht erforderlich. Ein mittelbarer Bezug ließe sich vorliegend durch die Einführung von Erläuterungsnummern bei Kapitel 1601 Titel 685 01 herstellen.

3.8 Bundesrechnungshof bezweifelt Wirtschaftlichkeit weiterhin

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMUKN künftig „bei Bedarf“ für Projektträgerleistungen ein Vergabeverfahren erwägen wird. Aufgrund der dreifach höheren Projektträgerkostenquote als vor der Beauftragung vom BMUKN angenommen sieht der Bundesrechnungshof den Bedarf für ein Vergabeverfahren als gegeben an.

Die Auffassung des BMUKN, dass ein Bezug der Ausgaben für Projektträgerleistungen zu den Ausgaben für ein Förderprogramm in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ nicht erforderlich sei, teilt der Bundesrechnungshof weiterhin nicht. Mögliche Titel-Erläuterungen bei dem Förderprogramm ersetzen die fehlende Information in der „Übersicht 2 Projektträger des BMUV“ nicht, soweit die Projektträgerkostenquote nicht erkennbar ist.

Das BMUKN hat zwar erklärt, an der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung des Projektträgers ein großes Interesse zu haben. Es hat aber offengelassen, wonach es die Wirtschaftlichkeit von Projektträgerleistungen bewertet, wenn es eine feste Quote bezogen auf das Fördervolumen für ungeeignet hält.

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUKN die Vermutung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass die Ausgaben für die Projektträgerleistungen bei der AnpaSo-Förderung sowohl durch eine sehr aufwändige Beratung und Antragsbearbeitung durch den Projektträger gestiegen sind als auch durch zusätzliche Leistungen im Zusammenhang mit

der Novellierung der Förderrichtlinie. Im Widerspruch dazu steht jedoch, dass die Förderrichtlinie im Wesentlichen durch das zuständige Fachreferat im BMUKN novelliert worden sei.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch den Projektträger bei der AnpaSo-Förderung in den Jahren 2020 bis 2023 nicht gegeben war.

4 Evaluation

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.¹¹ Sie sind Voraussetzung für die gebotene Erfolgskontrolle. Darunter ist ein systematisches Prüfverfahren zu verstehen, dessen Zweck es ist, den Erfolg einer finanzwirksamen Maßnahme ausgehend von der Planung zu ermitteln.¹² Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied. Eine umfassende Erfolgskontrolle besteht aus drei Teilkontrollen: der Zielerreichungskontrolle, der Wirkungskontrolle und der Wirtschaftlichkeitskontrolle. Diese bauen aufeinander auf und bedingen einander. Bei der Zielerreichungskontrolle wird untersucht, inwieweit die geplanten Ziele der Maßnahme erreicht worden sind, d. h. ob die Maßnahme effektiv war. Grundlage sind die in der Planung festgelegten Ziele der jeweiligen finanzwirksamen Maßnahme. Die Wirkungskontrolle stellt fest, inwieweit die durchgeführte finanzwirksame Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war. Sie ermittelt die direkten und indirekten und auch die unbeabsichtigten Wirkungen einer Maßnahme und vergleicht sie mit den in der Planung prognostizierten Wirkungen. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird ermittelt, ob die finanzwirksame Maßnahme mit dem geplanten Ressourcenverbrauch realisiert wurde (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzung wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).¹³

¹¹ § 7 Absatz 2 BHO.

¹² VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹³ Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften der Finanzkontrolle, § 7 BHO, Randnummer 46ff.

4.1 Zeitpunkt und Zweck der Evaluation

Sachverhalt

Die Leistungsbeschreibung zum Projektträgervertrag sah vor, dass der Projektträger Aufgaben in Vorbereitung und Unterstützung von Evaluationen sowie Vorbereitung, Unterstützung und Durchführung von statistischen Erhebungen und Auswertungen übernimmt. Dabei sollte er beim Erstellen sämtlicher erforderlicher Unterlagen für die Vergabe von Aufträgen an Dritte (z. B. Evaluationen) mitwirken. Der Projektträger plante Ausgaben über 75 000 Euro für eine Evaluation im Jahr 2023.

Zur Auswertung des Förderprogramms erstellte der Projektträger monatlich Reportlisten über den Bearbeitungsstand. In Monitoringberichten stellte er die bewilligten Vorhaben sowie deren Antragstellende (Bundesland, Rechtsform) dar. Da der Monitoringbericht überwiegend Verteilungen deskriptiv aufzeigte, hielt der Projektträger ihn zur Weiterentwicklung der AnpaSo-Förderrichtlinie für ungeeignet. Dazu bedürfe es einer stärkeren Einordnung, Interpretation und Reflexion der Ergebnisse und des Berichts insgesamt.

Anfang Dezember 2022 legte das BMUKN dem Bundesrechnungshof die novellierte AnpaSo-Förderrichtlinie zur Anhörung vor, die es im April 2023 mit einer Geltungsdauer bis Ende 2026 veröffentlichte.

Zur Beauftragung einer Evaluation leitete der Projektträger Anfang 2023 ein Vergabeverfahren ein. Der Leistungsbeschreibung für die Evaluation der AnpaSo-Förderrichtlinie zufolge sollten die Evaluationsergebnisse dem BMUKN und dem Projektträger eine umfassende Einschätzung des bisherigen Programmerfolgs und weiterer Handlungsbedarfe zur inhaltlichen und administrativen Weiterentwicklung ermöglichen. Die Evaluation sollte damit zur strategischen Weiterentwicklung und stärkeren Wirkungsorientierung des Haushaltstitels sowie zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrechnungshof beitragen. Das Auftaktgespräch zur Evaluation sollte Ende März/Anfang April 2023 stattfinden. Im Dezember 2023 lag der Abschlussbericht zur Evaluation der AnpaSo-Förderrichtlinie (Abschlussbericht) vor. Demnach zielte die Evaluation darauf ab, „die Effekte der Förderrichtlinie 2020 zu ermitteln und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderrichtlinie und des Monitoringsystems herauszuarbeiten“.¹⁴

¹⁴ Zusammenfassung des Abschlussberichts; abgerufen am 17. März 2025.

4.2 Evaluationsmethode

Sachverhalt

Zentrale Analysebereiche der Evaluation waren die Umsetzung, Zielerreichung und Wirkung der Förderung sowie die Eignung des Monitoringsystems. Dazu wertete der Evaluator Daten und Dokumente aus. Zusätzlich führte er eine Online-Befragung bei Projektverantwortlichen und Mitarbeitenden von Zuwendungsempfängenden mit 63 Fragen und dazu vorgegebenen Antwortmöglichkeiten durch. Außerdem interviewte er Projektverantwortliche der Zuwendungsempfängenden und Vertreter von Sozialverbänden. Drei Vorhaben evaluierte er vor Ort.

4.3 Evaluationsergebnis

Sachverhalt

Dem Abschlussbericht zufolge habe die Evaluation gezeigt, dass ein hoher und ganzheitlicher Bedarf für Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen bestehe. Dies leitete der Evaluator aus den Antworten der befragten Zuwendungsempfängenden ab. Förderinhalt und Förderkonditionen seien relevant und passgenau, trotz einiger Herausforderungen in der administrativen Umsetzung. Entsprechend könne die Förderung als wirksam bewertet werden. In den sozialen Einrichtungen würden Anreize und Impulse gesetzt, sich mit dem Thema Klimaanpassung zu befassen, und wichtige Erfahrungen gesammelt, wie Klimaanpassung aussehen kann. Mit der Umsetzung der Maßnahmen würden sowohl die vulnerablen Gruppen als auch die Infrastruktur und Gebäude geschützt: mit den baulichen Maßnahmen unmittelbar, mit den Maßnahmen zur Beratung, der Entwicklung von Klimaanpassungskonzepten und Weiterbildungen mittelbar.

4.4 Handlungsempfehlungen

Sachverhalt

Aus den Evaluationsergebnissen leitete der Evaluator Handlungsempfehlungen zu den Analysebereichen ab. Ein zentraler Erfolgsfaktor sei das Beraten und Begleiten durch den Projektträger vor der Antragstellung, während der Bewilligung und bei der Abwicklung der Förderungen, beispielsweise durch regelmäßige Infoveranstaltungen und telefonische Beratungen. Der administrative Aufwand für die Antragstellung und Bewilligung solle vertretbar gehalten oder reduziert werden. Es bedürfe künftig einer umfassend angelegten Öffentlichkeitsarbeit, um eine breite Zielgruppe anzusprechen.

Das Monitoringsystem sei verbesserungswürdig, insbesondere um zwischen Konzepterstellung und Umsetzung unterscheiden zu können sowie bei den Programmindikatoren.

Es bestehe „ein relevanter Bedarf für einen ganzheitlichen Förderansatz“. Investive Maßnahmen sollten auf fundierten Klimaanpassungskonzepten basieren. Bei baulichen Maßnahmen solle angeregt werden, mit den Trägern der umliegenden kommunalen Infrastruktur zusammenzuarbeiten, beispielsweise um Abflusskapazitäten bei Starkregen zu erhöhen. Träger der kommunalen Infrastruktur seien die zentralen Akteure in der Klimaanpassung. Ferner solle eine Differenzierung der Förderquote nach der Finanzstärke der Einrichtungen geprüft werden, um auch finanzschwächeren Einrichtungen die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen zu ermöglichen. Die Frage der Finanzierung stelle sich grundsätzlich, solange Klimaanpassungsmaßnahmen noch nicht als betriebsrelevant eingeschätzt werden, weil die Investitionen dafür ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig zeigten.

Die Wirksamkeit der Förderung lasse sich durch Aufbereitung „gemachter Lernerfahrungen“ erhöhen, indem sie für soziale Einrichtungen und landes- sowie bundespolitische Bemühungen zur Förderung von Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen nutzbar gemacht werden. Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen sei eine langfristige Aufgabe, die längerfristiger Förderstrategien bedürfe.

Einige der Handlungsempfehlungen greife die novellierte Fassung der Förderrichtlinie (Förderaufruf im Jahr 2023) bereits auf.

4.5 Unzureichende Steuerung der Evaluation durch das BMUKN

Würdigung

Es ist unverständlich, weshalb das BMUKN im Projektträgervertrag festgelegt hat, dass der Projektträger die Evaluation des Förderprogramms zu beauftragen hat. Dadurch hat es dem Projektträger die Steuerung der Evaluation überlassen. Hätte das BMUKN die Ergebnisse für die Weiterentwicklung seiner Förderrichtlinie nutzen wollen, hätte es auch die Anforderungen an die Evaluation festlegen müssen. Da der Projektträger naturgemäß ein Eigeninteresse an der Fortsetzung seiner Projektträgerbeauftragung hat, verwundert es nicht, dass in der Evaluation die Betreuung durch den Projektträger als ein zentraler Erfolgsfaktor der Umsetzung bewertet wurde.

4.6 Evaluationsergebnisse ohne Einfluss auf novellierte Förderrichtlinie

Würdigung

Das BMUKN hat die AnpaSo-Förderrichtlinie novelliert und entschieden, diese über das Jahr 2023 hinaus fortzusetzen, ohne zuvor den Erfolg der im Jahr 2020 begonnenen Förderung überprüft zu haben. Es hat damit eine wesentliche haushaltsrechtliche Voraussetzung außer Acht gelassen.

Der Projektträger hat die Vergabe der Evaluation erst eingeleitet, nachdem das BMUKN dem Bundesrechnungshof bereits den Entwurf einer novellierten Förderrichtlinie zur Anhörung vorgelegt hatte. Die Ergebnisse der Evaluation konnten folglich nicht in die Novellierung der Förderrichtlinie im Jahr 2023 einfließen. Auch die vom Projektträger erstellten Monitoringberichte waren – wie der Projektträger selbst festgestellt hat – für eine Weiterentwicklung der AnpaSo-Förderrichtlinie ungeeignet.

4.7 Evaluation hat haushaltsrechtliche Anforderungen nicht erfüllt

Würdigung

Die vom Projektträger beauftragte Evaluation hat den Anforderungen an eine haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle nicht genügt. Dafür haben bereits in der Förderrichtlinie konkrete Förderziele gefehlt (vgl. Ziffer 1). Das BMUKN hat mit der Evaluation weder die Zielerreichung noch die Wirkung oder die Wirtschaftlichkeit der AnpaSo-Förderung nachgewiesen. Es hätte ohne diesen Nachweis die Förderung mit Blick auf § 7 Absatz 2 BHO nicht fortsetzen dürfen. Damit hat die Evaluation ihren Zweck verfehlt, einen Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung und Stärkung der Wirkungsorientierung der Förderrichtlinie zu leisten. Die Ausgaben des BMUKN für die Evaluation waren demnach nicht erforderlich und somit unwirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMUKN bei seiner Vorgehensweise den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht die gebotene Priorität eingeräumt hat.

4.8 Evaluationsmethode war für Wirkungskontrolle ungeeignet

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die gewählte Evaluationsmethode geeignet war, um Effekte der Förderrichtlinie 2020 zu ermitteln und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderrichtlinie und des Monitoringsystems herauszuarbeiten. Das Evaluationsergebnis, die AnpaSo-Förderung sei „relevant und passgenau“ und folglich wirksam, stützt sich ausschließlich auf die Aussagen der durch die Förderung begünstigten Zuwendungsempfängenden. Es ist daher nicht objektiv und somit nicht verwertbar. Außerdem ist es nicht sachgerecht, daraus den Bedarf für einen ganzheitlichen Förderansatz abzuleiten. Das Fortsetzen der Förderung hat sich mit der Evaluation nicht begründen lassen.

4.9 Evaluation hat fehlenden ganzheitlichen Ansatz bestätigt

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat sich durch die Evaluation in seiner Kritik bestätigt gesehen, dass das BMUKN mit der AnpaSo-Förderung hohe Mitnahmeeffekte initiiert hat. Dies hat er insbesondere aus den Handlungsempfehlungen der Evaluation abgeleitet, wonach es künftig fundierter Anpassungskonzepte als Grundlage investiver Maßnahmen bedarf. Die Handlungsempfehlung, bauliche Maßnahmen eng mit umliegender kommunaler Infrastruktur abzustimmen, teilt der Bundesrechnungshof, weil Kommunen als Träger der Infrastruktur die zentralen Akteure in der Klimaanpassung sind.

4.10 BMUKN habe Evaluation angemessen gesteuert

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat die Kritik des Bundesrechnungshofes einer unzureichenden Steuerung der Evaluation zurückgewiesen. Sein Fachreferat habe die externe Evaluation zu jedem Zeitpunkt in enger Abstimmung mit dem Projektträger gesteuert. Es habe unter anderem die Anforderungen an die externe Evaluation bei der Entwicklung der Leistungsbeschreibung und der Bewertungskriterien mit dem Projektträger festgelegt und die Detailkonzeption in mehrstündigen Auftaktworkshops mit dem Projektträger und den

Evaluatoren abgestimmt. Das BMUKN sei ebenfalls bei der Ausgestaltung der Erhebungsinstrumente intensiv und steuernd eingebunden gewesen. Ferner sei der Evaluationsbericht mit dem BMUKN abgestimmt und von ihm final abgenommen worden. Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes ziehe das BMUKN in Erwägung, Evaluationen abhängig von der konkreten Fragestellung künftig selbst zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof habe das Evaluationsergebnis einseitig bewertet, indem er die Betreuung des Förderprogramms durch den Projektträger als Erfolgsfaktor herausgestellt hat. Die Evaluatoren hätten die administrative Umsetzung des Förderprogramms umfassend bewertet und auch Kritikpunkte genannt, wie die lange Bewilligungsdauer und das aufwändige Verfahren. Dabei seien jedoch nicht die Projektträgerkosten bewertet worden, sondern der administrative Aufwand für die Antragstellenden. Aus Sicht des BMUKN ließen sich daraus keine Schlussfolgerungen zur Höhe und Wirtschaftlichkeit der Projektträgerkosten ableiten.

4.11 BMUKN hat Evaluationszeitpunkt als sachgerecht bewertet

Stellungnahme des BMUKN

Es sei zutreffend, dass die Ergebnisse der Evaluation nicht in die Novellierung der Förderrichtlinie einfließen konnten. Das BMUKN habe die Förderrichtlinie im Wesentlichen novelliert aufgrund der umfassenden Kritik des Bundesrechnungshofes im Jahr 2020.

Den Zeitpunkt der Evaluation habe das BMUKN gleichwohl als sachgerecht erachtet. So habe es im letzten Jahr des ersten Förderaufrufs abgrenzbare Ergebnisse zur Zielerreichung und erste Wirkungen der Förderung erfassen können. Erste Handlungsempfehlungen aus der Evaluation, unter anderem zur Weiterentwicklung des Monitoringsystems, seien bereits umgesetzt worden. Erkenntnisse der Evaluation fließen auch in die kontinuierliche Optimierung der administrativen Umsetzung ein. Das BMUKN werde die Ergebnisse und Erkenntnisse der Evaluation ferner für die künftige strategische Weiterentwicklung und Stärkung der Wirkungsorientierung des Förderprogramms nutzen. Es plane, bei künftigen Evaluationen eine Wirtschaftlichkeitskontrolle einzubeziehen.

4.12 BMUKN hat Evaluationsmethode gerechtfertigt

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, die Evaluationsmethode sei ungeeignet gewesen. Es seien unterschiedliche Akteure berücksichtigt sowie unterschiedliche Methoden und Instrumente angewendet worden. Die Erhebungsinstrumente (Fragebögen, Leitfäden) seien auf Grundlage der für die Evaluation präzisierten AnpaSo-Wirkungslogik entwickelt worden und hätten eine Einschätzung sowohl der Zielerreichung als auch zielgruppenbezogener Wirkungen ermöglicht. Gleichwohl werde das Fachreferat im BMUKN bei künftigen Evaluationen den Einsatz ergänzender Methoden und das Einbeziehen weiterer Akteure prüfen.

4.13 BMUKN hat Vorwurf von Mitnahmeeffekten zurückgewiesen

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN könne nicht nachvollziehen, inwiefern der Bundesrechnungshof aus der Handlungsempfehlung der Evaluation, investive Maßnahmen auf der Grundlage von Anpassungskonzepten umzusetzen, Mitnahmeeffekte ableitet. Bereits in der ersten Fassung der Förderrichtlinie sei der Nachweis einer fachkundigen Beratung oder das Vorliegen eines Anpassungskonzepts Voraussetzung für das Beantragen von investiven Maßnahmen gewesen. Ein systematischer und ganzheitlicher Ansatz in Klimaanpassungskonzepten sichere die umfassende Betrachtung verschiedener Klimarisiken und die Wirksamkeit von Maßnahmen. Dies habe das BMUKN in der novellierten Förderrichtlinie umgesetzt.

4.14 Bundesrechnungshof kritisiert Fortsetzen der Förderung

Abschließende Würdigung

Mit der Stellungnahme des BMUKN sieht der Bundesrechnungshof seine Kritik bestätigt. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass die Evaluation ihren Zweck nicht erfüllt hat. Das BMUKN hat mit der Evaluation weder die Zielerreichung noch die Wirkung oder die Wirtschaftlichkeit der AnpaSo-Förderung nachgewiesen. Es hätte diese Förderung bereits deshalb nicht fortsetzen dürfen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUKN plane, Evaluationen künftig selbst zu vergeben.

Die Novellierung der AnpaSo-Förderrichtlinie im Jahr 2023 aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2020 sowie das Fortsetzen der Förderung sind nicht Gegenstand dieses Prüfungsverfahrens. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, einzelne Aspekte dieser Prüfung in einem parlamentarischen Verfahren aufzugreifen.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.