



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen
und Geräten zur Stärkung der natürlichen Boden-
funktionen in Agrarlandschaften im Rahmen des
Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz

Kapitel 6092 Titel 686 31

Regelungen der Förderrichtlinie

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

Gz.: II 1 - 0002637/FRL

21. März 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
1.1	Veranlassung	8
1.2	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz	8
1.3	Nationale Moorschutzstrategie	9
1.4	Förderrichtlinie	10
2	Förderziele	11
2.1	Sachverhalt	11
2.1.1	Ziele des Aktionsprogramms	11
2.1.2	Ziele der Förderrichtlinie	12
2.1.3	Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle	12
2.2	Würdigung	12
2.3	Stellungnahme des BMUV	14
2.4	Abschließende Würdigung	15
3	Auswahlverfahren	17
3.1	Sachverhalt	17
3.2	Würdigung	17
3.3	Stellungnahme des BMUV	18
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Zweckbindungsfrist	19
4.1	Sachverhalt	19
4.2	Würdigung	20
4.3	Stellungnahme des BMUV	21

4.4	Abschließende Würdigung	21
5	Anhebung der Wertgrenze zur Anwendung des Vergaberechts	22
5.1	Sachverhalt	22
5.2	Würdigung	24
5.3	Stellungnahme des BMUV	24
5.4	Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

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

F

Förderrichtlinie *Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften*

G

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

K

KMU *Kleinst-, kleine oder mittlere Unternehmen*

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LULUCF-Sektor *Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry; LULUCF)*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) stellt einem Projektträger in den Jahren 2024 bis 2027 insgesamt 115 Mio. Euro aus dem Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für ein Zuschussprogramm zur Verfügung. Grundlage dafür bildet eine neue „Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ (Förderrichtlinie). Damit setzt das BMUV die Maßnahme Nummer 6.5 im „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ (Aktionsprogramm) um.

Der Bundesrechnungshof hat den Förderrichtlinienentwurf geprüft und eine Überarbeitung aufgrund haushaltsrechtlicher Mängel empfohlen. Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen und die Förderrichtlinie im Juli 2024 mit zwei geringfügigen Änderungen veröffentlicht. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV äußert sich der Bundesrechnungshof dazu abschließend.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es dem BMUV mit der Förderrichtlinie nicht gelungen ist, das Förderprogramm auf die bestmögliche Wirkung zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele auszurichten. Dafür hätte es konkrete Förderziele festlegen müssen, die im inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Sektorenziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) und mit dem Aktionsprogramm stehen. Im Einzelnen:

- 0.1 Das BMUV hat versäumt, konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene vorzugeben, mit denen sich der Beitrag des Zuschussprogramms zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele feststellen lässt. Auch mit seinem ergänzenden Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle lässt sich die erwartete Wirkung auf die Kohlenstoffspeicherung in Böden und auf die Bodenbiodiversität nicht bewerten. Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, dass sich mit dem Zuschussprogramm für Agrarmaschinen das Wiedervernässen von Mooren wirksam anreizen lässt. Das BMUV finanziert den zweiten Schritt vor dem ersten, wenn es die Anschaffung von Agrarmaschinen fördert, bevor die Ackerflächen wiedervernässt sind. Der kausale Zusammenhang zwischen der Wiedervernässung der Agrarböden und der anschließenden schonenden Bewirtschaftung ist aber zwingend für den Erfolg der eingesetzten Bundesmittel. Insofern muss die Förderung von Agrarmaschinen mit der Umsetzung der Nationalen Moorschutzstrategie und den Bestrebungen der Länder einhergehen.

Das BMUV hat mit Verweis auf die im Aktionsprogramm beschriebenen Ziele und auf ein in Erstellung befindliches Monitoring- und Evaluierungskonzept für das gesamte Aktionsprogramm die Kritik zurückgewiesen. In dem hohen Aufkommen an Interessenbekundungen seit Veröffentlichung der Förderrichtlinie sieht sich das BMUV bestätigt, mit dem Bezuschussen des Erwerbs von Agrarmaschinen das Wiedervernässen von Ackerflächen zu initiieren.

Anders als das BMUV sieht der Bundesrechnungshof in der hohen Anzahl von Interessenbekundungen einen Hinweis auf mögliche hohe Mitnahmeeffekte. Die förderfähigen Agrarmaschinen beschränken sich nicht auf solche für wiedervernässte Flächen, sondern lassen sich auch in der tradierten Landwirtschaft einsetzen. Welchen Beitrag das BMUV mit den für das Förderprogramm vorgesehenen Bundesmitteln zur Treibhausgasminderung leisten kann, hat es weiterhin offengelassen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUV ohne konkrete Förderziele die verfügbaren Bundesmittel nicht mit der bestmöglichen Effizienz in Bezug auf die erhöhte Speicherung von Kohlenstoff und Bodenbiodiversität einsetzt. Das Fehlen konkreter Zielwerte ist ein erheblicher haushaltsrechtlicher Mangel der Förderrichtlinie (Ziffer 2).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat das Auswahlverfahren für die Fördervorhaben kritisiert. Indem die Förderanträge nach einer zufälligen Reihung bewilligt werden, ist die Auswahl nicht auf die bestmögliche Wirkung zur Speicherung von Kohlenstoff und zur Bodenbiodiversität in landwirtschaftlich genutzten Böden ausgerichtet. Selbst wenn vorrangig Vorhaben im Zusammenhang mit wiedervernässten Böden ausgewählt werden, bleibt die anschließende Reihenfolge beliebig.

Das BMUV hat auf das erhebliche Interesse des Bundes an einer wirksamen und möglichst flächendeckenden Förderung verwiesen. Es habe bereits auf programmatisc her Ebene gezielt Lücken in der Gesamtförderlandschaft angesteuert. Es sei Ziel des BMUV, eine möglichst große Anzahl von Antragstellenden durch eine diversifizierte Palette von förderfähigen Gegenständen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Kritik am Auswahlverfahren durch die Stellungnahme des BMUV bestätigt. Das BMUV wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht, weil die vorgesehene zufällige Reihung der Anträge nicht die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den Ressourcen sicherstellt. Das vom BMUV verfolgte Ziel, möglichst viele Antragstellende zu fördern, widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Ziffer 3).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat die vom BMUV in der Förderrichtlinie vorgesehene Zweckbindungsfrist von drei oder fünf Jahren für Agrarmaschinen als zu kurz und im Widerspruch zur Absicht des BMUV, in langfristige Wirtschaftsgüter investieren zu wollen, bewertet. Er hat mit Verweis auf die steuerrechtlichen Abschreibungstabellen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) empfohlen, die Zweckbindungsfrist entsprechend der durchschnittlich anerkannten Nutzungsdauer von Landmaschinen für Ackerbau nicht unter acht Jahren festzulegen und Unterschiede bei den Zuwendungsempfängern zu vermeiden.

Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Es hat auf eine vergleichbare Zuwendungspraxis des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bei der Förderung nach dem Investitions- und Zukunftsprogramm für die Landwirtschaft verwiesen.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin einen Widerspruch zwischen dem Ziel, in langlebige Wirtschaftsgüter zu investieren, und den Zweckbindungsfristen für Agrarmaschinen von drei und fünf Jahren (Ziffer 4).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das BMUV für alle Fördervorhaben die übliche Wertgrenze für Vergabeverfahren in der Förderrichtlinie auf 200 000 Euro angehoben hat. Das BMUV hat versäumt darzulegen, weshalb es einer Anhebung der Wertgrenze auf 200 000 Euro überhaupt bedarf, obwohl es die durchschnittlichen Zuwendungsbeträge unterhalb der Wertgrenze von 100 000 Euro prognostiziert hatte. Um eine wettbewerbliche Beschaffung sicherzustellen, ist es erforderlich, in der Förderrichtlinie geeignete Regelungen zur einheitlichen Leistungsbeschreibung, Dokumentation des Vergabeverfahrens und zu Ausnahmefällen vorzugeben.

Das BMUV hat einen Hinweis des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Richtlinien text unter Ziffer 6.2 redaktionell geändert. Im Übrigen hat es die Bedenken des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Es gehe davon aus, dass Zuwendungsempfänger bei der Angebotseinholung eine einheitliche Leistungsbeschreibung zugrunde legen und ohnehin die Auftragsvergabe dokumentieren. Weiterer Klarstellungen hinsichtlich des Prüfmaßstabs bei Ausnahmefällen bedürfe es nicht.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin keine Notwendigkeit für das Anheben der Wertgrenze. Das vom BMUV für die nach den haushaltsrechtlichen Regelungen zulässigen absoluten Ausnahmefälle vorgesehene Ankreuzformular als Selbstauskunft der Antragstellenden sieht der Bundesrechnungshof kritisch, weil es dem Charakter eines Ausnahmefalls widerspricht. Außerdem liegt die Entscheidung über einen erforderlichen Ausnahmefall und das Begründungserfordernis bei der Bewilligungsstelle und nicht beim Antragstellenden. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die redaktionelle Änderung des Richtlinien textes auch in die vom Projektträger veröffentlichten Formulare übernommen werden muss (Ziffer 5).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören. Das BMUV legte im März 2024 den Entwurf für eine „Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ vor. Im Anhörungsverfahren hat der Bundesrechnungshof die vom BMUV vorgelegten Unterlagen (Förderrichtlinienentwurf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle) geprüft. Das BMUV hat die Förderrichtlinie im Juli 2024 veröffentlicht.¹

Auf Grundlage der Förderrichtlinie gewährt das BMUV Bundesmittel für ein Zuschussprogramm. Die Bundesmittel stellt es aus den im Wirtschaftsplan des KTF bei Kapitel 6092 Titel 686 31 veranschlagten Mitteln für die Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verfügung. Die Förderrichtlinie gilt bis zum 31. Dezember 2026. Der Bundesrechnungshof äußert sich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV hiermit abschließend zur Prüfung des Förderrichtlinienentwurfs.

1.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Die Bundesregierung beschloss im März 2023 das Aktionsprogramm, für das sie in den Jahren 2022 bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro bereitstellt. Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klima- und Biodiversitätsschutz nutzen. Das Aktionsprogramm umfasst 69 Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Die Bundesregierung sieht in ihm ihr zentrales Instrument für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry; LULUCF; LULUCF-Sektor).²

Durch die Steigerung der Resilienz und die Wiederherstellung von Ökosystemen soll die fortschreitende Verschlechterung der Treibhausgasbilanz des LULUCF-Sektors umgekehrt und auf ein Niveau von jährlich ca. minus 17 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten zurückgeführt werden. Durch eine veränderte Bewirtschaftung von Ökosystemen soll die Klimaschutzbilanz des LULUCF-Sektors um zusätzlich 8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente verbessert werden.³

¹ [Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften](#), abgerufen am 16. Oktober 2024.

² Broschüre Nummer 16022 des BMUV: Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, Seite 6ff., abgerufen am 26. März 2024.

³ Broschüre Nummer 16022 des BMUV, Seite 7.

Mit dem neuen Zuschussprogramm setzt das BMUV die Maßnahme Nummer 6.5 des Handlungsfelds „6. Böden als Kohlenstoffspeicher“ um. Dabei werde auf eine klare Abgrenzung zu bereits bestehenden Förderinstrumenten, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), geachtet und der Aufbau von Doppelförderstrukturen vermieden.⁴ Der Rahmenplan der GAK für den Zeitraum 2023 bis 2026 sieht unter anderem die Förderung investiver Maßnahmen des Naturschutzes zur Schaffung, Wiederherstellung und Errichtung von wiedervernässten Flächen vor, die zwecks landwirtschaftlicher Nutzung trockengelegt wurden.⁵

Von den für das Handlungsfeld 6 vorgesehenen 385 Mio. Euro plante das BMUV für das Zuschussprogramm Ausgaben von 115 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2027 ein.⁶

1.3 Nationale Moorschutzstrategie

Das Bundeskabinett beschloss im November 2022 die „Nationale Moorschutzstrategie“ als Teil des Aktionsprogramms.⁷ Die Moorschutzstrategie umfasst und konkretisiert verschiedene Maßnahmen, um Moore zu schützen, zu stärken, langfristig wiederherzustellen und ihre nachhaltige Nutzung zu fördern. Sie enthält ebenfalls zehn Handlungsfelder, unter anderem das Handlungsfeld „Landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden“.

Zur Ausgangslage wird festgestellt, dass die in der Landwirtschaft gegenwärtig vorherrschenden Anbaumethoden und -verfahren auf Moorböden grundsätzlich nicht kompatibel seien mit einer ganzjährig oberflächennahen Wasserhaltung. Drainagen von landwirtschaftlichen Flächen auf Moorböden müssten spätestens bis zum Zeitpunkt des Erreichens der Klimaneutralität in Deutschland im Jahr 2045 weitestmöglich zurückgebaut oder umgestaltet werden. Die Umstellung von einer entwässerungsbasierten auf eine nasse Moornutzung verlange eine Neuausrichtung der Bewirtschaftungsweise, die unter anderem mit erheblichen Investitionen in wasserbauliche Einrichtungen und in eine angepasste Landnutzungstechnik verbunden sei.

Diese Umstellungsprozesse könnten die landwirtschaftlichen Betriebe aus eigener Kraft meist nicht bewältigen. Die dauerhafte Wiedervernässung landwirtschaftlich genutzter Flächen schreite bisher nur langsam voran. Vielfach stellten die teils sehr kleinteiligen Eigentumsverhältnisse ein Hemmnis für die Wiedervernässung dar. Die meisten derzeit bereits vollständig vernässten Flächen werden für Naturschutzbelange genutzt, teilweise auch gepflegt und fallen aus der regulären landwirtschaftlichen Nutzung heraus.⁸

⁴ Broschüre Nummer 16022 des BMUV, Seite 43.

⁵ [GAK-Rahmenplan 2023 bis 2026](#), Seite 124, abgerufen am 23. Oktober 2024.

⁶ Einschließlich Ausgaben für den Projektträger.

⁷ [BMUV: Nationale Moorschutzstrategie](#), abgerufen am 27. März 2024.

⁸ BMUV: Nationale Moorschutzstrategie, Ziffer 4.2.1.

Bereits im Oktober 2021 unterzeichneten der Bund und die Länder eine Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz.⁹ Darin vereinbarten sie Grundsätze, Ziele und Maßnahmen. Ihre Bestrebungen zum Moorbodenschutz wollen sie gemeinsam umsetzen. Insbesondere die moorreichen Länder verfügten bereits über Moorschutzstrategien und darauf aufbauende Programme und Maßnahmenkonzepte.

1.4 Förderrichtlinie

Mit direkten, nicht rückzahlbaren Zuschüssen fördert das BMUV das Beschaffen von Maschinen und Geräten zur Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden und zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen nach einer sogenannten Positivliste¹⁰. Diese ist unterteilt in die Kategorien A.1 und B.1 bis B.5. Die Positivliste ordnet Maschinen und Geräte zur Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden der Kategorie A.1 zu. Diese Maschinen haben einen geringeren Kontaktflächendruck als übliche Maschinen. Förderungen der Kategorie A.1 setzen die Bewirtschaftung von mindestens fünf Hektar nasser oder wiedervernässter Moorböden spätestens ein Jahr nach der Lieferung der geförderten Maschine voraus.¹¹ Den Kategorien B.1 bis B.5 sind Geräte zur bodenschonenden Bewirtschaftung zugeordnet, wie zum Beispiel Feldroboter oder Mulchsaatpflanzmaschinen.

Die Förderung richtet sich an Kleinst-, kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) der landwirtschaftlichen Primärproduktion, der landwirtschaftlichen Lohn- und Dienstleistungsunternehmen, der gewerblichen Maschinenringe, anerkannte Naturschutzvereinigungen sowie an Zusammenschlüsse von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion. Die Förderquote ist abhängig von der gewählten Maschinenkategorie und dem Typ des Antragstellenden. Mittlere landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie mittlere gewerbliche Maschinenringe erhalten für alle Maschinenkategorien eine Förderquote von 10 %. Handelt es sich um Kleinst- oder Kleinunternehmen sowie kleine Maschinenringe sieht das BMUV eine Förderquote von 20 % vor. Bei anerkannten Naturschutzvereinigungen, KMU der Primärproduktion und KMU als landwirtschaftliche Zusammenschlüsse beträgt die Förderquote je nach Maschinenkategorie 30 %, 40 % oder 65 % der förderfähigen Investitionssumme. Bei einem Mindestinvestitionsvolumen von 7 500 Euro ist das förderfähige Investitionsvolumen auf 500 000 Euro je Zuwendungsempfänger begrenzt.¹² Dem Antragsverfahren geht ein Interessenbekundungsverfahren voraus.¹³ Mit der Durchführung des Förderprogramms und der treuhänderischen Bewirtschaftung der Bundesmittel beauftragte das BMUV einen Projektträger.

⁹ [Bund-Länder-Zielvereinbarung vom 20. Oktober 2021](#), abgerufen am 23. Oktober 2024.

¹⁰ [Positivliste der förderfähigen Gegenstände im Rahmen der Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften](#), abgerufen am 15. Oktober 2024.

¹¹ Ziffer 7.2 c) Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

¹² Ziffer 5.1 Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

¹³ Ziffer 7.2 c) Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

Die vom BMUV veröffentlichte Förderrichtlinie weicht neben redaktionellen Anpassungen geringfügig in den Ziffern 5.1 und 6.2 vom geprüften Förderrichtlinienentwurf ab.

2 Förderziele

2.1 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 Zweckmäßigkeitskontrolle).¹⁴ Das Förderziel und der Zuwendungszweck sind in der Förderrichtlinie zu beschreiben.¹⁵ Der Zweck einer Ausgabe oder einer Verpflichtungsermächtigung wird durch das Ziel bestimmt, das durch die Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung erreicht werden soll. Verschiedene Zwecke können auch im Rahmen derselben Maßnahme verwirklicht werden.¹⁶

Die titelbewirtschaftenden Ressorts im KTF sind aufgefordert, jährlich gegenüber dem BMF Angaben zur Umsetzung, Zielerreichung, zu den Projektträgerkosten sowie zur Fördereffizienz der unter ihre Titelverantwortung fallenden Maßnahmen zu machen (KTF-Bericht).¹⁷

2.1.1 Ziele des Aktionsprogramms

Im Aktionsprogramm heißt es: „Die konkreten Ziele und konkreten Indikatoren zum Messen der Zielerreichung werden bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den ANK-Maßnahmen im Einzelnen entwickelt und festgeschrieben werden. Eine Darstellung des Erfolgs, der Wirkung und des Zusammenwirkens der Maßnahmen mit Blick auf Einsparung von Treibhausgas-Emissionen und auf Biodiversität, Wasser und weitere Ziele und Gegenstände des ANK muss unabhängig von der Art der Maßnahme (Förderprogramm, Ordnungsrecht, Planungsrecht, Begleitmaßnahme etc.) und ressortübergreifend gewährleistet sein.“¹⁸

¹⁴ 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.

¹⁵ Nummer III.1 Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

¹⁶ VV Nummer 1.2 zu § 17 BHO.

¹⁷ § 8 Klima- und Transformationsfondsgesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 412) geändert worden ist i. V. m. Bewirtschaftungsschreiben des BMF.

¹⁸ Broschüre Nummer 16022 des BMUV, Seite 7.

2.1.2 Ziele der Förderrichtlinie

Die Förderrichtlinie enthält keine Angaben zum Förderziel. Unter „Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage“ heißt es: „Ziel dieser Richtlinie ist die Erhöhung der Kohlenstoffspeicherkapazität von Böden und die Verbesserung der Biodiversität in Agrarlandschaften.“ Der Beitrag der geförderten Maschinen und Geräte zu den Zielen des Aktionsprogramms werde vor allem über die veränderte Bewirtschaftungsweise der Flächen geleistet, indem zum Beispiel Spezialgeräte für die Bewirtschaftung von wiedervernässten Moorflächen gefördert werden, um die Wiedervernässung von entwässerten Moorböden zu fördern. Dadurch werde der weitere Abbau erheblicher Mengen an bodengebundenem Kohlenstoff und damit die Freisetzung von CO₂ gestoppt.

2.1.3 Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle

Im Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle hieß es: „Um die Ziele des ANK zu erreichen, werden Investitionen in Maschinen und Geräte zur Erhöhung der Kohlenstoffspeicherkapazität von Böden und der Biodiversität in Agrarlandschaften gefördert.“ Eine standortangepasste, nachhaltige Bodenbewirtschaftung sei der Garant für den Erhalt der natürlichen Bodenfunktionen, fördere die Bodenbiodiversität und sei ein wichtiger Beitrag für den natürlichen Klimaschutz.

Durch die Vorauswahl der Fördergegenstände (Positivliste) sei eine zielgerichtete Förderung bereits für jeden Fördergegenstand sichergestellt. Um die Wirkung der geförderten Maschinen und Geräte abschätzen zu können, werde die Veränderung in der Bewirtschaftung – und im Fall der Wiederbeschaffung die Fortführung der bodenschonenden Bewirtschaftung – in Bezug auf die Kohlenstoffspeicher und die Biodiversität erhoben. Als „zentralen Zielerreichungsindikator“ für die Änderung in der Flächenbewirtschaftung bestimmte das BMUV die Speichermenge von Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Hektar und Jahr. Demnach erreicht zum Beispiel die Bewirtschaftung mit Maschinen der Kategorie A.1 eine jährliche Speicherung von 20 bis 40 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Hektar und Jahr. Den Indikator für die Biodiversität legte es je Maschinenkategorie als „gering“, „mittel“ oder „hoch“ fest. Ein in der digitalen Antragstellung integrierter Fragebogen, der den Ist- und den Soll-Zustand darstellt, lag dem Bundesrechnungshof nicht vor. Für Feldroboter (B.3) bewertete das BMUV beide Indikatoren als gering. Es müsse erhoben werden, „wie und in welchem Umfang in Hektar sich die Bewirtschaftung nach der Investition im Vergleich zur bisherigen Bewirtschaftung“ ändert.

Konkrete Zielwerte, die das BMUV mit den für das Zuschussprogramm einzusetzenden Bundesmitteln erreichen möchte, enthielt das Konzept nicht.

2.2 Würdigung

Das BMUV hat es versäumt, in seiner Förderrichtlinie konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene sowie entsprechende Indikatoren dafür vorzugeben.

Ohne konkrete Förderziele ist die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle nicht möglich. Das BMUV hat die haushaltsrechtlichen Vorgaben, die gesetzlichen Vorgaben zum KTF sowie die Vorgaben im Aktionsprogramm missachtet. Auch das unter Bezug auf das Aktionsprogramm erstellte Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle hat diesen Anforderungen nicht genügt, weil das BMUV offengelassen hat, welchen Zustand es mit dem Zuschussprogramm bis zum Jahr 2026 anstrebt.

Die Angaben zu den zentralen Zielindikatoren mögen rückblickend zwar eine Aussage darüber ermöglichen, wie viel Hektar Agrarfläche sich mit den geförderten Maschinen bewirtschaften lassen und welches Speichervermögen folglich theoretisch für diese Flächen angenommen werden kann. Die angenommenen Werte beziehen sich bei der Förderung der Maschinenkategorie A.1 auf bereits wiedervernässte Moorflächen. Da das BMUV den Zuschuss jedoch auch dann gewähren will, wenn zum Zeitpunkt der Förderung diese Voraussetzung noch nicht erfüllt ist, bleibt es bei einer theoretischen Annahme. Das BMUV finanziert folglich den zweiten Schritt vor dem ersten, ohne sicherstellen zu können, dass die Agrarflächen tatsächlich innerhalb eines Jahres wiedervernässt werden. Der Bundesrechnungshof hat dies als einen zeitlich, logistisch und folglich finanziell aufwendigen Prozess bewertet. Er hat bezweifelt, dass sich die Wiedervernässung durch einen Zuschuss für Agrarmaschinen anreizen lässt. Den kausalen Zusammenhang zwischen der Wiedervernässung der Agrarböden und der anschließenden schonenden Bewirtschaftung hat der Bundesrechnungshof als zwingend für den Erfolg der eingesetzten Bundesmittel angesehen. Er hat insofern empfohlen, die Förderung von Agrarmaschinen mit der Umsetzung der Nationalen Moorschutzstrategie und mit den Bestrebungen der Länder zu verknüpfen.

Mit der Förderung von Agrarmaschinen die Wiedervernässung von Agrarböden anzureizen, hat der Bundesrechnungshof zudem aufgrund der teils sehr kleinteiligen Eigentumsverhältnisse der Agrarflächen als problematisch angesehen. Diese stellen ein bekanntes Hemmnis für die Wiedervernässung dar, wie die Bundesregierung in der Nationalen Moorschutzstrategie bereits im Jahr 2022 festgestellt hatte (vgl. Ziffer 1.3). Für eine Bewilligung von Bundesmitteln für die Kategorie A.1 müsste die Bewilligungsstelle einen Überblick über bereits oder demnächst wiedervernässte Agrarflächen haben, um diese Bewilligungsvoraussetzung tatsächlich prüfen zu können. Außerdem befinden sich die Agrarflächen nicht zwingend im Eigentum der sie bewirtschaftenden landwirtschaftlichen Betriebe, die als Zuwendungsempfänger Adressaten der Förderung sind. Eine Eigenerklärung der Antragstellenden hat der Bundesrechnungshof in Anbetracht des hohen förderfähigen Betrags für nicht ausreichend gehalten. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass sich über die Vorgaben der Förderrichtlinie der zweckgebundene Einsatz der geförderten Maschinen auf wiedervernässten Agrarflächen über die Dauer der Zweckbindung sicherstellen und überprüfen lässt.

Ausgehend von der Bewertung des BMUV der beiden Zielindikatoren für Kohlenstoffspeicherung und Biodiversität für die Maschinenkategorie B.3 als „gering“, hat der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit und damit die Zulässigkeit der Förderung solcher Feldroboter bezweifelt. Über die Förderrichtlinie kann das BMUV zudem nicht sicherstellen, dass Feldroboter beispielsweise tatsächlich schonend eingesetzt werden, weil es eine Frage der Programmierung bei der Nutzung ist, wie intensiv und flächendeckend das Gerät arbeitet.

Der Bundesrechnungshof hat aus nachstehend genannten Gründen ein Risiko hoher Mitnahmeeffekte gesehen: Das BMUV macht die Förderung der Maschinen nicht von der Bewirtschaftung einer vorhandenen wiedervernässten Fläche als zwingende Bewilligungsvoraussetzung abhängig. Der Bewilligungsstelle fehlt eine entsprechende Kontrollmöglichkeit. Ferner lässt das BMUV Fördergegenstände mit nur geringer oder im Fall der Wiederbeschaffung ohne zusätzliche Wirkung zu. Schließlich hat es mit 500 000 Euro einen hohen förderfähigen Betrag festgelegt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese Mitnahmeeffekte durch klare Regelungen in der Förderrichtlinie zu vermeiden. Er hat das BMUV aufgefordert, die Förderung auf die bestmögliche Wirkung auszurichten und konkrete Förderziele festzulegen, die im inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem KSG und dem Aktionsprogramm stehen.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat die Kritik an fehlenden konkreten Förderzielen auf der Programmebene zurückgewiesen. Die Förderziele nähmen ihren Ausgangspunkt bei der Einbettung in den Gesamtzielkontext des Aktionsprogramms und seien in der Förderrichtlinie gemeinsam mit demwendungszweck beschrieben. Dies werde zudem durch das Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle flankiert.

Das Aktionsprogramm schaffe und nutze Synergien zwischen Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt. Die Förderrichtlinie knüpfe diesbezüglich bei den entsprechenden Potentialen einer standortangepassten und nachhaltigen Bewirtschaftung der Böden der Agrarlandschaften an. Diese sei der Garant für den Erhalt der natürlichen Bodenfunktionen, fördere die Bodenbiodiversität und leiste einen wichtigen Beitrag für den natürlichen Klimaschutz. Denn den Böden komme eine wichtige Funktion beim Freisetzen und Binden von Treibhausgasen, vor allem CO₂, zu. Vor diesem Hintergrund bezwecke die Förderrichtlinie Investitionen in Maschinen und Geräte zur Erhöhung der Kohlenstoffspeicherfunktion von Böden und der Biodiversität in Agrarlandschaften (Förderziele auf Projektebene).

Für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle werde die Fördermaßnahme umfassend evaluiert. Das BMUV entwickle zum Zeitpunkt der Stellungnahme im September 2024 zudem ein Monitoring- und Evaluierungskonzept für das Aktionsprogramm in Gänze. Grundlage für die Evaluierung der Förderrichtlinie sei das übersandte Evaluierungskonzept. Darin werde auf Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse die Wirksamkeit auf die Ziele des Aktionsprogramms in den unterschiedlichen Geräteklassen hergeleitet. Die für die Bewertung der direkten Ergebnisse der Förderung (Output z. B. Hektar Fläche) nötigen Kriterien seien so definiert worden, dass sie durch die Zuwendungsempfänger ab Förderbeginn an erfasst werden. Die mittelfristigen Auswirkungen der Fördermaßnahmen im Aktionsprogramm (Outcome z. B. bezogen auf die Treibhausgasbilanz, übergeordnete Biodiversitätskennzahlen) sowie mittel- und langfristige Auswirkungen auf die Gesellschaft zur Minderung der Biodiversitäts- und Klimakrisenfolgen (Impact) würden überwiegend qualitativ hergeleitet und ließen sich nicht maßnahmenscharf zuordnen. Hierfür werde neben

dem Evaluierungskonzept zur Förderrichtlinie auch das zu erstellende Monitoring- und Evaluierungskonzept für das Aktionsprogramm insgesamt die Grundlage sein.

Zu den zentralen Zielindikatoren hat das BMUV ergänzend auf Folgendes hingewiesen:

- Eine Wiedervernässung oder nasse Bewirtschaftung der betroffenen Moorböden sei nicht allein durch Eigenerklärung der Antragstellenden zu bestätigen, sondern zusätzlich auch von den zuständigen Wasser- und Bodenverbänden oder einer vergleichbaren Stelle. Insofern ergänze die Eigenerklärung diese externe Bestätigung. Demnach mangle es nicht an der behaupteten Kontrollmöglichkeit.
- Die Förderung des Erwerbs von Agrarmaschinen für die Bewirtschaftung wiedervernässter Moorböden sei ein wirksamer Anreiz, um das Wiedervernässen von Agrarflächen zu fördern. Oftmals fehle es den Antragstellenden bereits am notwendigen Instrumentarium, um die Wiedervernässung überhaupt konzipieren zu können und die eigene, häufig jahrzehntelang praktizierte Bewirtschaftungssystematik zu verändern. Dies zeige auch das hohe Aufkommen an Interessenbekundungen seit Veröffentlichung der Förderrichtlinie. Der Vorwurf, hier werde der zweite Schritt vor dem ersten unternommen, laufe damit ins Leere.
- Der schonende Einsatz von Feldrobotern sei keine Frage der Programmierung, sondern durch das geringe Eigengewicht der Technik und Lastverteilung der Räder und Raupenketten sichergestellt und insoweit diesem Maschinentyp immanent.
- Die unterschiedlichen Zielbeitragspotentiale der förderfähigen Maschinenkategorien seien bei der Programmausgestaltung berücksichtigt worden. Durch die gewählte Förderhöhe (bis zu 65 %) und Priorisierung im Auswahlverfahren werde ein klarer Fokus auf die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung wiedervernässter und nasser Moorböden gelegt. Zugleich bleibe es dabei, dass auch das nachhaltige Bewirtschaften von Mineralböden einen Beitrag zu den Zielen des Aktionsprogramms zu leisten habe. Dieser sei schon deshalb nicht zu vernachlässigen, weil solche Böden den deutlich überwiegenden Teil der deutschen Landwirtschaftsfläche ausmachten.

2.4 Abschließende Würdigung

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUV die Kritik an fehlenden konkreten Förderzielen und messbaren Indikatoren nicht ausgeräumt. Der Verweis in der Förderrichtlinie auf die Ziele des Aktionsprogramms reicht nicht aus, um die haushaltsrechtlichen Vorgaben und die Vorgaben des Aktionsprogramms nach hinreichend konkret bestimmten Förderzielen zu erfüllen. Trotz Kenntnis der durch den Bundesrechnungshof aufgezeigten haushaltsrechtlichen Mängel hat das BMUV am 22. Juli 2024 den Entwurf ohne Änderungen bei den Förderzielen als Förderrichtlinie veröffentlicht.

Dies hält der Bundesrechnungshof insbesondere deshalb für kritikwürdig, weil die Bundesregierung bereits im Aktionsprogramm auf das Bestimmen hinreichend konkreter Förderziele für die Handlungsfelder und für die Maßnahmen verzichtet und dies in die Verantwortung der richtliniengebenden Ressorts übertragen hat. Für die Maßnahme Nummer 6.5 des

Aktionsprogramms bleibt somit offen, welche Fördereffizienz das BMUV mit den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln und welchen Beitrag es mit dieser Maßnahme zum Erreichen des Sektorenziels nach dem KSG anstrebt.

Aufgrund der fehlenden Zielvorgaben ist eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle nicht möglich. Dafür reicht auch der Verweis des BMUV auf ein in Erstellung befindliches Monitoring- und Evaluierungskonzept für das gesamte Aktionsprogramm nicht aus. Dieses hätte bereits mit dem Beschluss des Aktionsprogramms im März 2023, spätestens aber zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von Förderrichtlinien zum Aktionsprogramm vorliegen müssen, um als geeignete Grundlage für die Erfolgskontrolle bei den einzelnen Förderprogrammen dienen zu können.

Dass es den Antragstellenden oftmals bereits am notwendigen Instrumentarium fehle, um die Wiedervernässung überhaupt konzipieren zu können und die eigene, häufig jahrzehntelang praktizierte Bewirtschaftungssystematik zu verändern, bestätigt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, dass sich die Wiedervernässung in ihrer Komplexität kaum wirksam und nachhaltig durch Zuschüsse zum Erwerb von Agrarmaschinen anreizen lässt. Anders als das BMUV bewertet der Bundesrechnungshof das hohe Aufkommen an Interessenbekundungen seit Veröffentlichung der Förderrichtlinie als Hinweis auf hohe mögliche Mitnahmeeffekte. Die in der Positivliste genannten förderfähigen Agrarmaschinen beschränken sich gerade nicht auf solche für wiedervernässte Flächen, sondern lassen sich auch in der tradierten Landwirtschaft einsetzen. Dies hat das BMUV mit seinem Hinweis bestätigt, „dass auch das nachhaltige Bewirtschaften von Mineralböden einen Beitrag zu den Zielen des Aktionsprogramms zu leisten habe“. Offen bleibt auch hier, welchen Beitrag das BMUV konkret für das veränderte Bewirtschaften von Mineralböden durch die geförderten Maschinen erwartet und wie viele Flächen dafür entsprechend zu bewirtschaften wären.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV für die Kontrolle der wiedervernässten Flächen neben der Eigenerklärung der Antragstellenden eine Bestätigung der örtlich zuständigen Wasser- und Bodenverbände fordert. Entsprechende Formulare stellt der Projektträger im Internet zur Verfügung. Damit hat das BMUV bestätigt, dass der Projektträger selbst über keine Erkenntnisse oder Kataster zu wiedervernässten Flächen im Bundesgebiet verfügt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Förderrichtlinie den haushaltsrechtlichen Anforderungen und denen des Aktionsprogramms nicht genügt. Dafür hätte das BMUV konkrete Förderziele und messbare Indikatoren festlegen müssen, die im inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Sektorenziel des KSG stehen.

3 Auswahlverfahren

3.1 Sachverhalt

Das BMUV sieht ein zweistufiges Antragsverfahren vor. Der Antragstellung geht ein Interessenbekundungsverfahren bei der Bewilligungsstelle voraus. Für die Teilnahme müssen sich Interessierte zuvor online registrieren. Beim Interessenbekundungsverfahren haben Interessierte das antragstellende Unternehmen/die antragstellende anerkannte Naturschutzvereinigung, die Förderkategorie und die geplante Investitionssumme eindeutig anzugeben. Der Förderrichtlinie zufolge werden „die in einem bestimmten Zeitraum eingegangenen Interessenbekundungen [...] anschließend in eine Reihung gebracht. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Moorböden für die Kohlenstoffspeicherung, werden alle Anträge der Kategorie A.1. ‚Maschinen und Geräte zur Pflege und Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden‘ innerhalb dieser Reihung vorrangig eingestuft. [...] Alle weiteren Interessenbekundungen werden per Zufallsauswahl in der Reihung berücksichtigt. Die ausgewählten Interessenten erhalten anschließend eine Einladung zur Antragstellung, aus der die Förderkategorien hervorgehen, in denen die Interessenten einen Antrag stellen können.“¹⁹ Der Antrag ist über ein Portal der Bewilligungsstelle einzureichen.

Nach Auffassung des BMUV sei durch die Vorauswahl der Fördergegenstände über die Positivliste (vgl. Ziffer 2.1.3) eine zielgerichtete Förderung für jeden Fördergegenstand sichergestellt. Es sah in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine überregionale Koordinierung durch den Bund als erforderlich an, weil der Beitrag zum natürlichen Klimaschutz regional unterschiedlich und von einzelbetrieblichen Faktoren abhängig sei. Aus diesem Grund hielt es eine bundesweite flächendeckende Förderung mit einheitlichen Förderkonditionen für erforderlich.

3.2 Würdigung

Mit dem Auswahlverfahren ist das BMUV dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht geworden. Durch die vorgesehene zufällige Reihung der Anträge außerhalb der Kategorie A.1 kann es nicht die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den Ressourcen erreichen. Außerdem widerspricht diese Vorgehensweise dem vom BMUV gesehenen überregionalen Koordinierungserfordernis durch den Bund. Die Bewilligung von Vorhaben nach einer zufälligen Reihung, ohne zuvor gewichtete Auswahlkriterien zugrunde gelegt zu haben, erfordert gerade keine inhaltliche oder fachliche Koordinierung. Eine solche wäre durch den Projektträger wohl auch kaum leistbar.

¹⁹ Ziffer 7.2 der veröffentlichten Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

Mit einer zufälligen Auswahlentscheidung kann das BMUV zudem nicht die von ihm gewünschte bundesweite, flächendeckende Förderung und die Berücksichtigung regional und einzelbetrieblich unterschiedlicher Beiträge für den natürlichen Klimaschutz gewährleisten. Da es außerdem lediglich für die Maschinen der Kategorie A.1 eine potenzielle Mindestbewirtschaftungsfläche vorgab, hat das BMUV mit der zufälligen Auswahl der weiteren Fördervorhaben auf eine Steuerungsmöglichkeit verzichtet. Mit der geplanten zufälligen Auswahl der Fördervorhaben fokussiert das BMUV auf einen zügigen Mittelabfluss anstatt auf die bestmögliche Wirkung zur Speicherung von Kohlenstoff in landwirtschaftlich genutzten Böden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten, um mit den Bundesmitteln die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den Ressourcen zu erreichen.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Der Bund habe ein erhebliches Interesse an wirksamen und möglichst flächendeckenden Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme. Bei der Programmausgestaltung seien Fördermodalitäten, Förderziel und -zweck sowie die Förderinhalte zu anderen thematisch ähnlichen Förderprogrammen abgegrenzt worden. Mit der vorliegenden Förderrichtlinie würden bereits auf programmatischer Ebene im Sinne eines koordinierenden Ansatzes gezielt Lücken in der Gesamtförderlandschaft angesteuert.

Auf die Wirkungssteuerung beim Auswahlverfahren durch den klaren Fokus auf die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung wiedervernässter und nasser Moorböden habe das BMUV bereits unter Ziffer 2.3 hingewiesen, ebenso auf den Einsatz des weiteren Steuerungsfaktors einer nach Zielbeitragspotentialen gestuften Förderhöhe.

Zur Antragsauswahl außerhalb der Kategorie A.1 sei zu ergänzen, dass die technischen Kriterien (Mindestanforderungen) der Positivliste über alle Betriebsformen und Standorte hinweg einen einheitlichen Grad der Zielerreichung einer nachhaltigen Bewirtschaftung innerhalb der jeweiligen Geräteklassen gewährleisten. Die gewählten Auswahlmodalitäten minderten daher die Fördereffizienz nicht. Sie dienten vielmehr der verwaltungseffizienten Ausgestaltung des Auswahlverfahrens einer typenfokussierten Geräteförderung bei einem begrenzten Fördervolumen.

Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens zielen auf eine Förderung in der Fläche. Es sei Ziel des BMUV, eine möglichst große Anzahl von Antragstellenden durch eine diversifizierte Palette von förderfähigen Gegenständen zu erreichen. Den Vorwurf, das BMUV zielen mit dieser Fördermaßnahme auf einen möglichst zügigen Mittelabfluss, hat es zurückgewiesen.

3.4 Abschließende Würdigung

Mit seiner Erklärung, „eine möglichst große Anzahl von Antragstellenden durch eine diversifizierte Palette von förderfähigen Gegenständen“ erreichen zu wollen, hat das BMUV die Kritik des Bundesrechnungshofes bestätigt. Das Auswahlverfahren zielt demnach nicht auf die maximal mögliche Kohlenstoffbindung und möglichst große wiedervernässte Fläche und somit nicht auf die bestmögliche Wirksamkeit der Bundesmittel zum Erreichen des Sektorenziels nach dem KSG. Eine solche Breitenförderung, die sich an der Anzahl der Zuwendungsempfänger und nicht am Ziel der Treibhausgasminderung orientiert, steht offensichtlich im Widerspruch zur bestmöglichen Fördereffizienz. Insofern verfehlt bereits der vom BMUV gewählte Ansatz, „gezielt Lücken in der Gesamtförderlandschaft“ anzusteuern, das Ziel.

Das BMUV hat offengelassen, welchen „einheitlichen Grad der Zielerreichung einer nachhaltigen Bewirtschaftung innerhalb der jeweiligen Geräteklassen“ es durch die Mindestanforderungen an die Maschinen und Geräte gewährleisten wird. Wie es ohne diese Kenntnis die Fördereffizienz bestimmen will, bleibt unklar.

Der Bundesrechnungshof befürwortet ein verwaltungseffizientes Auswahlverfahren, allerdings nicht zulasten des wirtschaftlichen Einsatzes der Bundesmittel. Da Zuwendungen für Maschinen der Kategorie B unabhängig davon bewilligt werden, ob eine Fläche wiedervernässt werden soll, kann das BMUV durch das Auswahlverfahren insoweit weder die Wiedervernässung gezielt anreizen noch einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der Ausgestaltung des Auswahlverfahrens und an fehlenden gewichteten Auswahlkriterien aufrecht.

4 Zweckbindungsfrist

4.1 Sachverhalt

Das BMUV will „Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter“ fördern.²⁰

Nach den VV Nummer 4.2.3 zu § 44 BHO muss der Zuwendungsbescheid auch die Angabe enthalten, wie lange die Zuwendungen für den Zweckbindungszweck gebunden sind (Zweckbindungsfrist). Für die Festlegung der Zweckbindungsfrist kann die regelmäßige Nutzungsdauer Abschreibungstabellen entnommen werden.²¹ Die vom BMF veröffentlichte Abschreibungstabelle für Landwirtschaft und Tierzucht gilt unter anderem für die Wirtschaftszweige

²⁰ Ziffer 2 der veröffentlichten Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

²¹ In Anlehnung an Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht, D X 1.3.2.2. Randnummer 27.

Marktfruchtanbau und Futterbau. Danach beträgt die durchschnittliche Nutzungsdauer für Landmaschinen zum Ackerbau acht bis zwölf Jahre.²²

Für KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, Zusammenschlüsse von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion sowie anerkannte Naturschutzvereinigungen sieht die Förderrichtlinie eine Zweckbindung von fünf Jahren ab Lieferung vor. Für landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie gewerbliche Maschinenringe beträgt die Zweckbindungsfrist drei Jahre.

In der zur Förderrichtlinie gehörenden Positivliste sind die Förderquoten für KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, Zusammenschlüsse von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion sowie anerkannte Naturschutzvereinigungen in Abhängigkeit der Maschinenkategorie mit 30, 40 und 65 % ausgewiesen. Kleinst- und kleine landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie Kleinst- und kleine gewerbliche Maschinenringe erhalten demnach bei allen Maschinenkategorien eine Förderquote von 20 % und mittlere landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie mittlere gewerbliche Maschinenringe von 10 %.²³

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die vom BMUV festgelegte Zweckbindungsfrist als zu kurz bewertet. Mit der Festlegung der Zweckbindungsfrist von nur drei und fünf Jahren hat das BMUV seine Absicht, Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter zu fördern, nicht umgesetzt. Unter Hinzuziehung der Abschreibungstabelle des BMF für Landmaschinen zum Ackerbau lässt sich eine Zweckbindungsfrist unter acht Jahren nicht rechtfertigen.

Außerdem ist es unverständlich, weshalb das BMUV um ein Drittel kürzere Zweckbindungsfristen in Abhängigkeit des Zuwendungsempfängers vorsieht. Dies impliziert, dass die Wirkung der eingesetzten Bundesmittel für Zuwendungen an landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie an gewerbliche Maschinenringe um ein Drittel geringer wäre als für Zuwendungen an KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, Zusammenschlüsse von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion sowie anerkannte Naturschutzvereinigungen. Sollte das BMUV bei seiner Förderung an landwirtschaftliche Lohn- und Dienstleistungsunternehmen sowie gewerbliche Maschinenringe eine deutlich höhere Bewirtschaftungsfläche im gleichen Zeitraum und damit eine höhere Auslastung unterstellt haben, hätte es dies als besondere Fördervoraussetzung definieren müssen. Sofern das BMUV mit der unterschiedlichen Zweckbindungsfrist auf die geringeren Förderquoten für Kleinst- und kleine (20 %) sowie für mittlere (10 %) Lohn- und Dienstleistungsunternehmen

²² BStBl I 1996, 1416, Abschreibungstabelle für den Wirtschaftszweig „Landwirtschaft und Tierzucht“, abgerufen am 24. Oktober 2024.

²³ [Positivliste der förderfähigen Gegenstände im Rahmen der Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften](#), abgerufen am 15. Oktober 2024.

und gewerbliche Maschinenringe abheben wollte, hätte es einer förderquotenabhängigen Differenzierung der Zweckbindungsfrist auch bei KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, Zusammenschlüssen von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion sowie anerkannten Naturschutzvereinigungen bedurft. Dies hat der Bundesrechnungshof als wenig praktikabel und nicht gerechtfertigt angesehen, insbesondere bei kombinierten Anschaffungen sowie bei der Überprüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zweckbindungsfrist entsprechend der durchschnittlich anerkannten Nutzungsdauer von Landmaschinen für Ackerbau festzulegen und Unterschiede bei den Zuwendungsempfängern zu vermeiden, zumindest zu begründen.

4.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat auf die Regelungen des § 44 BHO und die VV zu § 44 BHO verwiesen. Diese trafen zur Dauer der vorzusehenden Zweckbindung keine näheren Aussagen. Eine Zweckbindungsfrist von fünf Jahren für Primärerzeuger und drei Jahren für gewerbliche Maschinenringe sowie Lohnunternehmer sei bei der Förderung von Investitionen in Maschinen und Geräte im landwirtschaftlichen Kontext üblich. Dies zeige beispielhaft ein vergleichender Blick auf die Vorgaben unter Ziffer 7.3 in der Richtlinie des BMEL zur Investitionsförderung im Rahmen des Investitions- und Zukunftsprogramms für die Landwirtschaft vom 15. Juni 2023 (BANz AT 29.06.2023 B3).

Die weitere Unterscheidung der Zweckbindungsfristen zwischen landwirtschaftlichen Primärerzeugern und gewerblichen Maschinenringen sowie Lohnunternehmern ergäbe sich dabei aus der zu erwartenden jeweiligen Beanspruchung der betreffenden Geräte. Während der Einzelbetrieb in der Regel auf moderaten Einsatz und Langlebigkeit setze, gehe es beim gewerblichen Einsatz um den möglichst häufigen Einsatz in kurzer Zeit. Der Maschinendurchsatz sei bei den gewerblichen Unternehmen daher im Regelfall entsprechend höher.

4.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt und den Widerspruch zwischen dem Ziel, in langlebige Wirtschaftsgüter zu investieren, und den für Agrarmaschinen vergleichsweisen kurzen Zweckbindungsfristen von drei und fünf Jahren nicht aufgeklärt.

Auch die Ausführungen des BMUV zu den unterschiedlichen Zweckbindungsfristen überzeugen nicht. Die unterschiedliche Beanspruchung von Agrarmaschinen in Abhängigkeit von der Betriebsform des landwirtschaftlichen Unternehmens ließe sich über Besondere Zuwendungsvoraussetzungen, wie die zu bewirtschaftende Mindestfläche, berücksichtigen.

5 Anhebung der Wertgrenze zur Anwendung des Vergaberechts

5.1 Sachverhalt

Nach den VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO sind die allgemeinen Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu machen. In begründeten Ausnahmefällen darf die Bewilligungsbehörde abweichend von Nummer 3.1 ANBest-P den Zuwendungsbetrag, ab dem Vergaberecht anzuwenden ist, über die Grenze von 100 000 Euro hinaus erhöhen. Die Bewilligungsbehörde hat bei ihrer Entscheidung folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Größe und administrative Kapazitäten des Zuwendungsempfängers,
- voraussichtlicher Anteil von Beschaffungen am Volumen der Zuwendung,
- Eigenanteil oder sonstiges Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers an der Beschaffung,
- sonstige Aspekte des Zuwendungsempfängers (insbesondere Korruptionsgefahr),
- sonstige Aspekte der voraussichtlich aus der Zuwendung zu beschaffenden Lieferungen und Leistungen (z. B. Verhältnis Wirtschaftlichkeit – Wettbewerblichkeit der Beschaffung).

Setzt die Bewilligungsbehörde eine höhere Wertgrenze fest, ist die Festsetzung mit folgender Regelung zu verbinden: „Der Zuwendungsempfänger hat Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen zu vergeben. Soweit möglich, sind dazu mindestens drei Angebote einzuholen. Verfahren und Ergebnisse sind zu dokumentieren.“²⁴

Nach Ziffer 5.1 d) der Förderrichtlinie sollte die Förderung auf ein förderfähiges Investitionsvolumen von 500 000 Euro je Zuwendungsempfänger im Geltungszeitraum der Richtlinie begrenzt werden.

Nach Ziffer 6.2 „Vergabe von Aufträgen“ Absatz 2 der Förderrichtlinie sollen Zuwendungsempfänger erst zur Beachtung der vergaberechtlichen Verfahrensvorschriften verpflichtet werden, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 200 000 Euro beträgt. Bis zu einem Gesamtbetrag der Zuwendung von 200 000 Euro sollen, soweit möglich, mindestens drei Angebote eingeholt und der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden. Die Verfahren und Ergebnisse sollen dokumentiert werden. Nach Absatz 3 kann die Bewilligungsstelle ausnahmsweise auf begründeten Antrag des Zuwendungsempfängers auch bei einer Überschreitung des Zuwendungsbetrags von 200 000 Euro Abweichungen von

²⁴ VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO.

Nummer 3.1 der ANBest-P zulassen (VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO). Der Förderrichtlinienentwurf regelte, dass auch in diesen Fällen, „soweit möglich“, mindestens drei Angebote eingeholt und die Verfahren und Ergebnisse dokumentiert werden.

Das BMUV hatte gegenüber dem BMF im Juli 2023 dargelegt, dass die Anwendung des Vergaberechts ab der Wertgrenze von 100 000 Euro nach Nummer 3.1 ANBest-P in Betracht komme bei

- KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, bei Zusammenschlüssen von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion und bei anerkannten Naturschutzvereinigungen, sobald sie die teuerste Maschine aus der Kategorie A.1 mit 200 000 Euro Anschaffungskosten zu 65 % gefördert bekommen,
- KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion, bei Zusammenschlüssen von KMU der landwirtschaftlichen Primärproduktion und bei anerkannten Naturschutzvereinigungen, deren Maschinen aus der Kategorie B mit 40 % gefördert werden, sobald sie mehrere Fördergegenstände oder die teuerste Maschine der Kategorie B.2.2 mit Anschaffungskosten von 250 000 Euro beantragen.

Zu den nach VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO bei der Prüfung in begründeten Ausnahmefällen zu berücksichtigenden Aspekten führte das BMUV an, dass

- es sich bei den Zuwendungsempfängern traditionell um Familienbetriebe handele, denen die personellen Ressourcen fehlten, um die vergaberechtlichen Vorschriften rechtssicher und innerhalb des Bewilligungszeitraums anwenden zu können,
- die Zuwendungsempfänger aufgrund ihres Eigenanteils von 35 und 60 % der Investitionskosten ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen und sparsamen Beschaffung hätten,
- die Anwendung des Vergaberechts einen „Abschreckungseffekt“ habe und Interessenten von der Antragstellung absehen würden, die Gefahr der Korruption aufgrund des hohen Eigenanteils als gering einzuschätzen sei,
- es für die Maschinen aus der Kategorie A nur wenige Marktteilnehmer gebe, wodurch der administrative Aufwand für Vergabeverfahren in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu deren Vorteilen stehe. Außerdem bestimme sich das wirtschaftlichste Angebot neben dem Anschaffungspreis nach einer schnellen Verfügbarkeit zu saisonalen Einsatzzeitpunkten und nach der Schnelligkeit von Service- und Ersatzteilversorgung, was Vergabeverfahren zu komplex werden lasse.

In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Förderrichtlinie legte das BMUV dar, dass sich mit dem vorgesehenen Fördervolumen 6 700 Anträge mit einer durchschnittlichen Zuwendungssumme von 15 700 Euro bewilligen ließen. Der Projektträger ging unter Zugrundelegung von 110 Mio. Euro Fördermitteln von einem durchschnittlichen Zuwendungsvolumen pro Antrag von 55 038 Euro bei 8 649 Anträgen aus.

5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die vom BMUV angeführten Gründe und die geplante Anhebung der Wertgrenze zur Anwendung des Vergaberechts auf 200 000 Euro zur Kenntnis genommen und keine grundsätzlichen Bedenken erhoben. Er hat sich jedoch vorbehalten, die Anhebung der Wertgrenze zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

Allerdings hat das BMUV nicht ausreichend dargelegt, weshalb es einer Anhebung der Wertgrenze auf 200 000 Euro überhaupt bedarf. Es hat weder in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch in seinem Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle dargelegt, welche Anschaffungskosten für die Maschinen der einzelnen Kategorien marktüblich sind. Lediglich gegenüber dem BMF nannte es einzelne Anschaffungskosten. Bei der vom BMUV angenommenen durchschnittlichen Bewilligung von 15 700 Euro bedürfte es keiner Anhebung oder Verdopplung der Wertgrenze. Ebenfalls die vom Projektträger angenommene – wenn auch nicht nachvollziehbare – durchschnittliche Zuwendungssumme pro Antrag von 55 038 Euro hat die Anhebung der Wertgrenze nicht gerechtfertigt.

Um eine wettbewerbliche Beschaffung sicherzustellen, hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, in der Förderrichtlinie dem Zuwendungsempfänger vorzugeben,

- grundsätzlich drei Angebote einzuholen,
- den Angeboten zur Vergleichbarkeit eine einheitliche Leistungsbeschreibung zugrunde zu legen und
- das Verfahren und Ergebnis der Angebotseinholung sowie die Beschaffungsentscheidung zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hat es ferner für erforderlich gehalten, auf den Zusatz „soweit möglich“ bei der Anzahl der einzuholenden Angebote zu verzichten und stattdessen Abweichungen von der Mindestanzahl begründet dokumentieren zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Ziffer 5.1 d) der Förderrichtlinie nicht dazu führen darf, dass Zuwendungsempfänger geplante Investitionen auf mehrere Zuwendungsanträge aufteilen, um nach Ziffer 6.2 der Förderrichtlinie unterhalb der Wertgrenze zur Anwendung des Vergaberechts zu bleiben. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dies in der Förderrichtlinie entsprechend zu regeln. Er hat es außerdem für erforderlich gehalten zu regeln, dass die Bewilligungsstelle bei einer Überschreitung des Zuwendungsbetrags von 200 000 Euro Abweichungen von Nummer 3.1 der ANBest-P nur in absoluten Ausnahmefällen zulassen darf. Diese Ausnahmefälle sind eingehend zu begründen.

5.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV erklärt, es habe die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Entwurf der Förderrichtlinie geprüft. Im Ergebnis hat es die Förderrichtlinie unter Ziffer 6.2

angepasst und geregelt, dass „grundsätzlich“ drei Angebote einzuholen sind – anstelle von „soweit möglich“.

Im Übrigen hat das BMUV auf Folgendes hingewiesen:

- Aufgrund der Beschreibung der förderfähigen Maschinen und Geräte in der Positivliste sei bereits davon auszugehen, dass bei der Angebotseinholung durch Zuwendungsempfänger eine einheitliche Leistungsbeschreibung zugrunde gelegt wird. In Ziffer 2 der Förderrichtlinie werde auf diese Liste verwiesen. Die Positivliste enthalte wiederum eine konkretisierende Beschreibung der Geräteklassen und der jeweiligen technischen Kriterien.
- Ziffer 6.2 Absatz 1 der Förderrichtlinie sehe bereits die Verpflichtung sämtlicher Zuwendungsempfänger vor, die Verfahren zur Vergabe von Aufträgen und deren Ergebnisse zu dokumentieren. Zusätzlich werde den Antragstellenden durch die Bewilligungsstelle ein einheitliches Formular zur Verfügung gestellt, womit diese verpflichtend die Ergebnisse der Angebotseinholung inklusive Beschaffungsentscheidung dokumentieren müssen.
- Der Regelungszweck der in Ziffer 5.1 d) der Förderrichtlinie enthaltenen Festlegung einer Obergrenze für das förderfähige Investitionsvolumen je Zuwendungsempfänger im Gesamtgeltungszeitraum der Richtlinie liege darin, mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz einer möglichst großen Anzahl Antragstellender Chancen auf eine Förderung zu erhalten.
- Ziffer 6.2 Absatz 3 der Förderrichtlinie sehe die Möglichkeit der Zulassung einer Abweichung von Nummer 3.1 der AN-Best-P bereits nur ausnahmsweise auf begründeten Antrag hin vor und verweise im Klammerzusatz zugleich auf die Vorgaben der VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO, d. h. auch auf die dort in Satz 2 enthaltene Liste der zu berücksichtigenden Aspekte. Anträge würden auf dieser Grundlage von der Bewilligungsstelle streng geprüft und Grenzfälle mit dem Richtliniengeber abgestimmt. Es sei nicht ersichtlich, dass die Verwendung der Begriffe „absoluter Ausnahmefall“ und „eingehende Begründung“ weitere substantielle Klarstellungen hinsichtlich des Prüfmaßstabs hätte bewirken können.

5.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, weshalb es überhaupt der Verdopplung der Wertgrenze zur Anwendung des Vergaberechts bedarf, obwohl es die durchschnittlichen Zuwendungsbeträge unterhalb der Wertgrenze von 100 000 Euro prognostiziert hatte.

Der Bundesrechnungshof teilt aufgrund seiner Prüfungserfahrungen nicht die Auffassung des BMUV, dass bereits aufgrund der Beschreibung der förderfähigen Maschinen in der Positivliste davon ausgegangen werden kann, dass Zuwendungsempfänger der Beschaffung eine einheitliche Leistungsbeschreibung zugrunde legen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMUV, insbesondere die Änderung unter Ziffer 6.2 der Förderrichtlinie zur Kenntnis. Allerdings harmonisiert der Förderrichtlinientext nicht mit dem vom Projektträger veröffentlichten Formular „Einhaltung der

vergaberechtlichen Vorschriften“ als „Selbsterklärung der/des Antragstellerin/s“²⁵. Dieses enthält weiterhin die Einschränkung „soweit möglich“. Ein Formular vorzuhalten, das den Zuwendungsempfängern ankreuzbare Standardformulierungen für den Verzicht auf die Anwendung des nationalen Vergaberechts anbietet, obwohl es sich dabei nur um absolute Ausnahmefälle nach den VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO handeln darf, sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Auch der als verpflichtend vorgesehene Freitext zur Begründung des angekreuzten Ausnahmegrunds ändert daran nichts. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es Aufgabe der Bewilligungsstelle ist, zu entscheiden, ob ein begründeter Ausnahmefall vorliegt und dabei die in den VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO genannten Aspekte zu berücksichtigen und ihre Entscheidung zu dokumentieren. Die mit dem Formular vorgesehene Selbsterklärung des Zuwendungsempfängers ersetzt dies nicht.

Das BMUV hat dafür Sorge zu tragen, dass der Projektträger die veröffentlichten Formulare mit dem Richtlinien text in Übereinstimmung bringt.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Simone Seltzsa m, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁵ [Formular „Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften“](#), abgerufen am 10. Februar 2025.