

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat über die
Prüfung

Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung

(Kapitel 6092 Titel 686 21)

8. Mai 2025

Geschäftszeichen: III 3 - 0002365

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.....	4
1	Vorbemerkungen	11
1.1	Moorbodenschutz und reduzierte Torfnutzung im Kontext der Klimaschutzbemühungen des Bundes	11
1.2	Gegenstand und Ziel der Prüfung	12
1.3	Grundlagen der Förderung.....	12
2	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.	14
3	Finanzielle Ausstattung	15
4	Erfolgskontrolle.....	20
4.1	Moorbodenschutz	22
4.2	Verringerung der Torfverwendung	25
5	Durchführung des Programms	28
6	Administrationsaufwand	31
7	Fördersätze	36
8	Ressortabstimmung	45
9	Gesamtwürdigung.....	47

Abkürzungsverzeichnis

A

AGVO *Arbeitsweise der Europäischen Union*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMLEH *Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat*

BMUKN *Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

F

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

FPNER *Förderprogramm; Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen*

FPNR *Förderprogramm; Nachwachsende Rohstoffe*

FuE *Forschung und Entwicklung*

I

IVG *Industrieverband Garten e. V.*

K

KSG *Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

M

MuD *Modell- und Demonstrationsvorhaben*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

V

VV *Allgemeinen Verwaltungsvorschriften*

Z

ZUG gGmbH *Zukunft Umwelt Gesellschaft gGmbH*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) initiierte Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung für den Zeitraum 2021 bis Mitte 2024 untersucht. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

0.1

Seit Einführung der Förderung im Jahr 2021 hat das BMLEH in keinem Haushaltsjahr die veranschlagten Mittel ausgeschöpft. In den Jahren 2021 bis 2023 flossen von den veranschlagten 76,1 lediglich 15,3 Mio. Euro (20 %) ab. Im Jahr 2024 lag diese Quote bei 40 %. In den Jahren 2021 bis 2023 entfielen zudem 13 % der Ausgaben auf Förderungen zugunsten von Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH.

Das BMLEH sollte bei der künftigen Veranschlagung dieser Haushaltsansätze den bisher vergleichsweise geringen Mittelabfluss berücksichtigen. Darüber hinaus sollten Ressortforschungseinrichtungen ihre Aufgaben mit den ihnen zugewiesenen Haushaltsmitteln und nicht mit zusätzlichen Mitteln aus projektgebundenen Zuwendungen finanzieren.

Das BMLEH hat den geringen Mittelabfluss mit strengen Bewirtschaftungsregeln, notwendigen Vorlaufzeiten bei der Umsetzung neuer Maßnahmen sowie dem Fachkräftemangel begründet. Zuwendungen an Ressortforschungseinrichtungen des Bundes wolle es auch künftig vergeben. Die Ressortforschung verfüge über unabdingbares Fach- und Methodenwissen. Mit dem Einwerben von Dritt- bzw. Projektmitteln könne deren Forschungskapazität erweitert werden.

Die vom BMLEH genannten Ursachen für den geringen Mittelabfluss waren und sind nicht unvorhersehbar. Es ist davon auszugehen, dass diese auch künftig den Mittelabfluss beeinflussen werden. Mit den regelmäßig viel zu hoch angesetzten Ausgaben wurden dem Haushaltsgesetzgeber Aktivitäten zum Klimaschutz angekündigt, die nicht realisiert wurden. Diese Vorgehensweise ist nicht geeignet, die zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlichen Treibhausgasminderungen zu erreichen. Unabhängig von den klimapolitischen Zielen und den vorhandenen Förderpotenzialen müssen die Haushaltsansätze für die Förderung realistisch veranschlagt werden. Die Haushaltsansätze sollten sich an den Ausgaben der Vorjahre orientieren und nur dann erhöht werden, wenn zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen aufgrund belastbarer Berechnungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Auch die Einlassungen zur Beauftragung von Ressortforschungseinrichtungen überzeugen nicht. Dienststellen der Bundesverwaltung verfügen über Haushaltsmittel des Bundes.

Deshalb sind Fördermittel haushaltsrechtlich in erster Linie für Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bestimmt. Der dargestellte Anteil von 13 % der Mittel für Bundeseinrichtungen sollte deshalb reduziert werden (Tz. 3).

0.2

Ein Förderziel von Maßnahmen zum Moorbodenschutz ist die Minderung von Treibhausgasemissionen. Nach den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) sollen alle Fördermaßnahmen, die auf die Erreichung der Klimaschutzziele ausgerichtet sind, nachweisbar und wirtschaftlich zu Treibhausgasminderungen führen. Ob und in welchem Umfang die vom BMLEH geförderten Projekte zu einer messbaren Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen, ist unklar. Daher kann auch nicht festgestellt werden, ob die Förderung des Moorbodenschutzes das vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte günstige Verhältnis zwischen erzielten Treibhausgasminderungen und eingesetzten Haushaltsmitteln („Treibhausgas Fördereffizienz“) aufweist.

Das BMLEH sollte bei der Ermittlung bzw. Abschätzung der Treibhausgasminderungen eine Berechnungsmethode zugrunde legen, die eine Vergleichbarkeit der Emissionsminderung unterschiedlicher Fördermaßnahmen ermöglicht. Darüber hinaus sollte es bei Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen nicht von vornherein auf die Ermittlung der Treibhausgas-Fördereffizienz verzichten. Sofern die Treibhausgas-Fördereffizienz ausnahmsweise nicht ermittelt werden kann, sind alternative Indikatoren für die Erfolgskontrolle festzulegen und der Beitrag der Fördermaßnahme zur Erreichung der Klimaschutzziele zu konkretisieren.

Das BMLEH hat anerkannt, dass ein Monitoringsystem für den Moorbodenschutz und die Verringerung der Torfverwendung unerlässlich sei. In den Vorhaben der Kategorie Modell- und Demonstrationsvorhaben (MuD) finde ein zentral koordiniertes kontinuierliches Monitoring von Treibhausgasemissionen für die Laufzeit der jeweiligen Vorhaben statt. Die Ergebnisse würden auch mit den Ergebnissen der Moorpiloten des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) abgestimmt.

Die Treibhausgas-Fördereffizienz ist eine zentrale Kennziffer für die Beurteilung, ob Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich für den Klimaschutz eingesetzt werden. Entsprechend darf bei FuE-Fördermaßnahmen nicht von vornherein darauf verzichtet werden, diese zu ermitteln. Sofern die Treibhausgas-Fördereffizienz nicht ermittelt werden kann, ist dies zu begründen. Darüber hinaus ist darzulegen, anhand welcher alternativen Indikatoren der Erfolg der Maßnahme gemessen werden soll (Tz. 4.1).

0.3

Nach Einschätzung des Thünen-Instituts (TI) wird das BMLEH sein Ziel, bis zum Jahr 2030 jährlich bis zu zwei Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen durch die Verringerung der Torfnutzung einzusparen, nicht erreichen. Trotz der festgestellten geringen Erfolge der Förderung hat das BMLEH bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle durchgeführt. In einer solchen Untersuchung hätte das BMLEH die Wirtschaftlichkeit weitergehender, zusätzlicher und/oder veränderter Maßnahmen prüfen müssen, um seine Ziele bei der Torfminderung noch zu erreichen.

Überdies hat das BMLEH keine Daten darüber erhoben, wie hoch die bisherige Einsparung aufgrund des in Deutschland nicht abgebauten Torfes war. Es konnte diese daher nur durch Schätzungen auf Grundlage der von einem Berufsverband erhobenen Daten ermitteln. Auch ließ das BMLEH die Auswirkungen von steigenden Torfimporten weitgehend unberücksichtigt. Steigende Torfimporte als Folge eines reduzierten heimischen Torfabbaus bergen das Risiko, die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen zur Treibhausgasminderung zu untergraben.

Das BMLEH muss eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle zur Torfminderungsstrategie durchführen und auf dieser Grundlage Maßnahmen ermitteln, die nachweislich und wirtschaftlich zur Treibhausgasminderung beitragen. Außerdem hat das BMLEH künftig kontinuierlich die angestrebte verminderte Torfnutzung (unter Berücksichtigung der Torfimporte) und die damit verbundenen Treibhausgasminderungen zu überwachen. Es sollte die entsprechenden Daten veröffentlichen.

Das BMLEH unterstützt den Ansatz, dass durch die Torfminderungsstrategie tatsächlich Einsparungen von Klimagasen erreicht werden müssen. Es werde nun durch das Statistische Bundesamt den in Deutschland in den Verkehr gebrachten Torf erheben lassen.

Das BMLEH sollte die vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten dafür einsetzen, fundiertere Erkenntnisse zum (potenziellen) Umfang der Treibhausgasminderungen infolge seiner Fördermaßnahmen zu gewinnen. Die Abfrage des Statistischen Bundesamtes sollte zudem dazu dienen, Projekte und Ansätze mit einem hohen Potenzial für Treibhausgas-Einsparungen zu identifizieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMLEH auf dieser Grundlage eine Erfolgskontrolle zur Torfminderungsstrategie durchführt und die Förderung ggf. nachsteuert. (Tz. 4.2).

0.4

Der Projektträger hat die eingereichten Projektskizzen unabhängigen Gutachter aus der Wissenschaft vorgelegt. Damit sollte sichergestellt werden, dass wissenschaftliche und praktische Expertise in eine möglichst objektive Förderentscheidung einfließen. 9 der 22 Gutachter

haben Institutionen angehört, die Antragsteller und/oder Zuwendungsempfänger der Förderungen waren. Das BMLEH hat zwar sichergestellt, dass die Gutachter nicht die Förderfähigkeit von Projektskizzen ihrer Institutionen bewerteten. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Begutachtende bewusst oder unbewusst Skizzen und Anträge von anderen Hochschulen und Forschungsinstituten des Bundes besser bewertet haben. Netzwerke infolge vielfältiger Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Gutachtern und antragstellenden wissenschaftlichen Institutionen können dazu führen, dass objektive Kriterien bei der Begutachtung in den Hintergrund treten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMLEH empfohlen, den Kreis der Gutachter mit Verbindungen zu Hochschulen und Forschungsinstituten des Bundes zu reduzieren. Außerdem sollte es selbst über die Förderung von Projekten abschließend entscheiden, wenn Gutachter und Projektträger Projektskizzen abweichend bewerten. Die Entscheidung sollte nachvollziehbar dokumentiert und unter Heranziehung der vorliegenden Einschätzungen der Gutachter und Projektträger begründet werden.

Das BMLEH hat darauf hingewiesen, dass in Deutschland die in diesem Bereich zur Verfügung stehende fachliche Expertise begrenzt sei. Die vorgeschlagene Einschränkung des Gutachterkreises könne dazu führen, dass im Zweifelsfalle kein geeigneter Gutachter für eine Begutachtung akquiriert werden kann.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMLEH der Mitwirkung externer Experten im dargestellten Ausmaß bedarf. Es hat außer Acht gelassen, dass es innerhalb seines Geschäftsbereichs über Forschungseinrichtungen und damit über die nötige Expertise verfügt. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass vorrangig die Experten im BMLEH und in seinen Forschungseinrichtungen zur Vorbereitung der Entscheidungen über förderwürdige Vorhaben eingesetzt werden. So könnten die negativen Auswirkungen eines „closed shop“, bei den Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Gutachtern und Antragstellern bestehen, vermieden werden (Tz. 5).

0.5

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) legt für Ausgaben für Projektträgerkosten und sonstige Umsetzungskosten der Programme des Sondervermögens Klima- und Transformationsfonds (KTF) eine Grenze von 5 % an den Gesamtprogrammausgaben fest. Tatsächlich verausgabte das BMLEH über mehrere Jahre hinweg deutlich mehr Mittel für diese Zwecke – wenn auch mit fallender Tendenz.

Das BMLEH sollte die Ursachen für diese hohen Projektträgerkosten analysieren. In den Fällen einer nicht nur kurzfristigen Überschreitung der 5 %-Grenze sollte es Maßnahmen zur Reduzierung der Projektträgerkosten einleiten.

Das BMLEH hat irrtümlich von ihm übermittelte unzutreffende Angaben korrigiert. Auf Grundlage der korrigierten Angaben lag der Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten im Jahr 2021 und 2022 oberhalb, im Jahr 2023 unterhalb der 5 % Grenze.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ausgaben für die Projektträgerkosten dauerhaft unterhalb der 5 %-Grenze bleiben. Er weist nochmals darauf hin, dass die Ausgaben für Projektträgerleistungen einschließlich des Programmmanagements transparent, vollständig und ordnungsgemäß anzugeben sind. Der Haushaltsgesetzgeber und die Öffentlichkeit sollen erkennen können, welcher Anteil der Mittel den Zielen und Adressaten der Projekte unmittelbar zugutekommt und welcher für Verwaltungs-, Informations- und Koordinierungstätigkeiten vorgesehen ist (Tz. 6).

0.6

Eine Vollfinanzierung durch den Bund war nur für Vorhaben der Grundlagenforschung an Einrichtungen der Wissenschaft zulässig. Für die Zuordnung zu den verschiedenen Förderungskategorien hatte das BMLEH eine Übersicht zum Technologiereifegrad vorgegeben. Der Projektträger hat diese Vorgaben nicht beachtet, sondern durch andere Kriterien ersetzt. Dies hat im Ergebnis dazu geführt, dass 92 % der geförderten Maßnahmen voll finanziert wurden. Diese Vollfinanzierung wurde auch Kommunen, privaten Stiftungen oder Vereinen gewährt. So wurden Fördermittel von 9 Mio. Euro zu viel bewilligt. Überdies gewährte der Projektträger stets die höchstmöglichen Fördersätze, ohne das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger angemessen zu berücksichtigen und von ihnen entsprechende zuwendungsmindernde finanzielle Beiträge einzufordern.

Das BMLEH sollte künftig den Fördersatz am Technologiereifegrad ausrichten. Ein Eigenanteil der Zuwendungsempfänger an den förderfähigen Ausgaben sollte verpflichtend sein.

Das BMLEH hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Die Obergrenzen der Förderquote würden sich nach den beihilferechtlichen Bestimmungen der EU richten. Liege keine Beihilfe vor, könnten die EU-Beihilfeshöchstintensitäten mit der nationalen Förderquote überschritten werden. Die Förderquote werde als Ergebnis einer Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Antragsteller sowie des Subsidiaritätsgrundsatzes bemessen. Der vom Bundesrechnungshof genannte Automatismus, dass nichtwirtschaftliche Tätigkeit ohne weitere Prüfung zu einer Vollfinanzierung führt, sei nichtzutreffend.

Die Einlassungen des BMLEH stehen im Widerspruch zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes. Das BMLEH hat sich selbst mit der Festlegung von Förderhöchstätzen gebunden, die den EU-Beihilfeshöchstintensitäten entsprechen. Spielräume für eine Überschreitung dieser Sätze sieht der Bundesrechnungshof deshalb nicht. Darüber hinaus konnte er keine vertiefte, einzelfallbezogene Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der

Antragsteller durch die FNR feststellen. Die bewilligte Förderhöhe hat regelmäßig der vom Antragsteller beantragten (höchsten) Förderquote entsprochen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung und Bewertung, dass die Überschreitung der verbindlichen maximalen Zuwendungsquote unzulässig war (Tz. 7).

0.7

Das BMUKN und das BMLEH haben Projekte mit dem inhaltsgleichen Ziel gefördert, die wertvollen Funktionen der Moore für den Klima- und Biodiversitätsschutz zu erhalten und wiederherzustellen. Informationen über ihre Förderung haben die Ressorts nicht ausgetauscht. Eine geplante schriftliche Kooperationsvereinbarung, die Verantwortlichkeiten der beiden Ressorts definiert und ihre Aufgaben abgrenzt, war bis zum Abschluss der Erhebungen nicht unterzeichnet.

Das BMLEH sollte darauf hinwirken, dass über eine enge Kooperation mit dem BMUKN Synergien genutzt und Doppelförderungen vermieden werden. Dazu sind auch Verantwortlichkeiten und Aufgaben abzugrenzen.

Das BMLEH will die Empfehlung aufgreifen, eine Ressortvereinbarung mit dem BMUKN für eine zukünftige noch engere Zusammenarbeit abzuschließen (Tz. 8).

1 Vorbemerkungen

Moorböden machen in Deutschland 4,2 % der Landfläche und 8 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche aus. Zuletzt stammten etwa 53 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen und damit rund 7,5 % der deutschen Treibhausgasemissionen aus der Zersetzung von Mooren durch Entwässerungsmaßnahmen und Torfnutzung.¹

1.1 Moorbodenschutz und reduzierte Torfnutzung im Kontext der Klimaschutzbemühungen des Bundes

Am 14. November 2016 verabschiedete das Bundeskabinett den Klimaschutzplan 2050. Dieser sieht verstärkten Moorbodenschutz und die Reduzierung des Torfeinsatzes in Deutschland vor.

Zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 beschloss die Bundesregierung am 9. Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm 2030. Darin formuliert sind zahlreiche Klimaschutzmaßnahmen und das Ziel, bis zum Jahr 2030 insgesamt 55 % weniger klimaschädliche Treibhausgase wie Kohlendioxid (CO₂) auszustoßen. Das am 4. Oktober 2023 vom Kabinett der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm 2030 umfasst gleichfalls Maßnahmen zur Wiedervernässung von Mooren und zur Reduzierung der Nutzung von Torf, um die Treibhausgasemissionen zu senken.

Am 20. Oktober 2021 schlossen der Bund, unter gemeinsamer Federführung des BMLEH² und des BMUKN³, und die Länder auf der Grundlage des Klimaschutzplans 2050 die „Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz“. Sie verpflichteten sich darin zur Wiedervernässung von Mooren, zur angepassten land- und forstwirtschaftlichen Nutzung der Mooren sowie zu einer umfassenden Datenerhebung und Öffentlichkeitsarbeit.⁴ Bis zum Jahr 2030 sollten die Treibhausgasemissionen aus Mooren um jährlich fünf Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente reduziert werden.

Am 26. Juli 2022 veröffentlichte das BMLEH seine Torfminderungsstrategie. Deren Ziele sind, die Verwendung von Torf im Erwerbsgartenbau bis zum Jahr 2030 weitgehend zu reduzieren und im Hobbybereich bis zum Jahr 2026 zu beenden sowie Alternativen zur Verwendung von Torf zu entwickeln.

¹ Bundestagsdrucksache 20/1276, Seite 10, Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion.

² Bis 5. Mai 2025 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

³ Bis 5. Mai 2025 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

⁴ Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz.

Am 9. November 2022 beschloss die Bundesregierung die vom BMUKN federführend erarbeitete Nationale Moorschutzstrategie. Diese soll die Brücke zwischen den Moorschutzstrategien der Länder bilden. Die wichtigsten Themen der Moorschutzstrategie sind:

- Erhalt aller noch bestehenden naturnahen Moore bzw. deren Wiederherstellung,
- Wiedervernässung von land- und forstwirtschaftlich genutzten entwässerten Moorböden sowie
- Ausstieg aus der Torfnutzung für Substrate und Gartenerden.

1.2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Wir haben die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Förderungen des BMLEH zum Moorbodenschutz und zur Minderung der Torfnutzung geprüft. Dazu erhoben wir beim BMLEH sowie bei der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR), die das BMLEH mit der Projektdurchführung beauftragt hat. Das BMLEH gewährte uns während der Erhebungen den Zugriff auf die E-Akte, die es seit Oktober 2023 schrittweise eingeführt hatte. Zusätzlich forderten wir das BMLEH auf, uns Einsichtnahme in relevante Akten und Vorgänge in Papierform zu gewähren. Dieser Bitte konnte das zuständige Fachreferat 525 nicht Folge leisten, da sämtliche Akten und Vorgänge in Papierform an die Registratur zur elektronischen Erfassung abgegeben worden waren. Das Fachreferat bewahrte keine Vorgänge mehr in Laufmappen oder Ordner auf.

1.3 Grundlagen der Förderung

1.3.1 Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe

Die übergeordnete Rechtsgrundlage für die Gewährung von Zuwendungen in diesem Bereich bildete das Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ (FPNR). Dessen Ziel war die Förderung der Entwicklung innovativer, international wettbewerbsfähiger bio-basierter Produkte sowie Verfahren und Technologien. Zuwendungsempfänger konnten eine natürliche oder eine juristische Person sein. Zuwendungsfähig waren Projekte der Grundlagenforschung, industriellen Forschung, experimentellen Entwicklung sowie Durchführbarkeitsstudien. Aus dem FPNR konnten Projekte vom 1. Juli 2015 bis zum 31. Dezember 2023 finanziert werden.

1.3.2 Förderprogramm Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen

Das FPNR wurde zum 1. Januar 2024 durch das Förderprogramm „Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen“ (FPNER) ersetzt. Dessen Schwerpunkt ist die nachhaltige Erzeugung,

Bereitstellung, Verarbeitung und Nutzung erneuerbarer Ressourcen. Dazu zählen auch biogene Produkte (z. B. Schilf oder Reet für klimafreundliche Dämm- und Verpackungsmaterialien), die auf bewässerten Moorböden angebaut werden. Mit dem Programm sollen vorrangig angewandte Forschung und Entwicklung im Bereich der nachhaltigen Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Ressourcen gefördert werden. Im Vergleich zur Vorgänger-Förderrichtlinie erhöhten sich die maximalen Zuwendungssätze für die experimentelle Entwicklung von zuvor 60 auf 70 %.

1.3.3 Förderaufrufe zu Moorbodenschutz und Verringerung der Torfverwendung

Auf der Grundlage der beiden Förderprogramme veröffentlicht das BMLEH über die FNR zeitlich begrenzte Förderaufrufe. In diesen sind der Gegenstand der Förderung, die Zuwendungsvoraussetzungen sowie Art und Umfang der Förderung näher bestimmt. Das Förderverfahren ist zweistufig. Zunächst sind die Projektskizze und später – bei positiver Entscheidung über die Projektskizze – der Projektantrag der FNR zuzuleiten. Bei der Entscheidung über die Skizzen und Anträge werden, ggf. unter Einbeziehung von externen Gutachten, die Förderziele der Förderprogramme, die entsprechenden Förderbereiche und die veröffentlichten Förderaufrufe zugrunde gelegt.

Tabelle 1

Fördermaßnahmen zum Moorbodenschutz

Maßnahmengruppe	Fördergegenstand
Forschung und Entwicklung (FuE)	Forschung im Bereich nutzungsorientierter Moorbodenschutz.
Modell- und Demonstrationsvorhaben (MuD)	Förderung der nutzungsorientierten Verbesserung des Moorbodens auf bestehenden Flächen. Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten Moorböden. Mit dem Ziel, Umstellung der Bewirtschaftung auf eine klimafreundliche Bewirtschaftungsweise.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Tabelle 2

Fördermaßnahmen zur Verringerung der Torfverwendung

Maßnahmengruppe	Fördergegenstand
FuE	Förderung zur Identifizierung und Evaluierung von nachwachsenden Rohstoffen und Reststoffen als Torfersatz.
MuD	Reduktionsmöglichkeiten bei Hobbygartenbau, Friedhofsgartenbau und Gemüsejungpflanzen.
Zertifizierung von Torfersatzstoffen	Erarbeitung eines internationalen Zertifizierungssystems für nachhaltigen Torfersatz.
Kulturbegleitende fachliche Unterstützung der Gartenbaubetriebe	Förderung der Arbeit von regionalen Fachstellen, die Gartenbaubetriebe über den Einsatz torfreduzierter und torffreier Substrate informieren.
Fach- und Verbraucherinformationen	Die Maßnahme fördert Aktionen und Großveranstaltungen für Verbraucher und Betriebe durch Kampagnen, Anzeigen, Social-Media-Präsenz, Fachveranstaltungen, Teilnahme an Messen und Ausstellungen.
Torfminderung in der öffentlichen Beschaffung	Bund, Länder und Kommunen sollen vermehrt torffreie oder torf-reduzierte Substrate bei der Gestaltung und Pflege öffentlicher Grünflächen, Parks und Gärten verwenden. Die Maßnahme fördert Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Auf der Grundlage der Förderaufrufe bewilligte die FNR entsprechend der uns vom BMLEH bereitgestellten Übersicht (Stand: 30. Mai 2024) 55 Förderprojekte im Bereich „Moorbodenschutz“ und 45 im Bereich „Verringerung der Torfnutzung“.

2 Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.

Das BMLEH beauftragte die FNR mit Schreiben vom 1. September 2020 sowie 14. September 2021 mit der Projektträgerschaft sowie der Bewirtschaftung der Mittel aus Kapitel 6092 Titel 686 21. Die Zuständigkeit der FNR für die Durchführung der Förderungen im Bereich des Moorbodenschutzes und der Verringerung der Torfnutzung ist auch in Nummer 4.1 der beiden Förderprogramme vorgesehen.

Die FNR ist ein eingetragener Verein. Dessen Organe sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Geschäftsführung. Oberstes Organ ist die Mitgliederversammlung. Diese besteht aus den Fördermitgliedern, die den fachlichen Beirat bilden, und bis zu sieben ordentlichen Mitgliedern, die dem BMLEH oder dessen Geschäftsbereich angehören.

Am 27. Mai 2015 belief das BMLEH die FNR im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der treuhänderischen Verwaltung von Bundesmitteln gemäß § 44 Absatz 3 BHO. Sie erhält eine institutionelle Förderung als Grundfinanzierung für die Durchführung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben. Der vorgesehene Finanzierungsanteil des Bundes betrug regelmäßig rund 97 %. Im Bundeshaushalt 2024 waren es 97,6 %, bei 7,97 Mio. Euro bereitgestellten Zuwendungen (aus Kapitel 1010 Titel 684 01 Nummer 1.6). Die Aufgaben der FNR sind in der Satzung festgeschrieben. Dazu gehört die Projektträgerschaft für das BMLEH.

3 **Finanzielle Ausstattung**

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Gemäß § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Zudem müssen die Ressorts den Mittelbedarf für ihre Maßnahmen mit größtmöglicher Genauigkeit bestimmen und entsprechend veranschlagen (§ 11 Absatz 2 Nummern 2 und 3 BHO).

Im Bundeshaushaltsplan 2024 waren im KTF für den Moorbodenschutz und die Verringerung der Torfnutzung insgesamt 37,05 Mio. Euro Ausgaben (Kapitel 6092 Titel 686 21) vorgesehen. Gemäß der Erläuterung zu dem Titel sollen die Gesamtmittel hälftig auf beide Bereiche aufgeteilt werden.

Im Zeitraum 2021 bis 2024 waren jährlich zwischen 24 und 37 Mio. Euro im Titel veranschlagt. Die Erhöhung auf 37 Mio. Euro im Jahr 2024 entsprach dem Voranschlag des BMLEH. Bislang schöpfte das BMLEH die veranschlagten Mittel in keinem Haushaltsjahr aus. Von den im Zeitraum 2021 bis 2024 veranschlagten 113,2 Mio. Euro flossen tatsächlich 83 Mio. Euro (73 %) nicht ab.

Entsprechend der von der FNR vorgenommenen Zuordnung wurden im Bereich Moorbodenschutz bislang 18 FuE- sowie 34 MuD-Vorhaben bewilligt. Das zugesagte Förder volumen betrug für die regelmäßig mehrjährigen Maßnahmen zum Zeitpunkt der

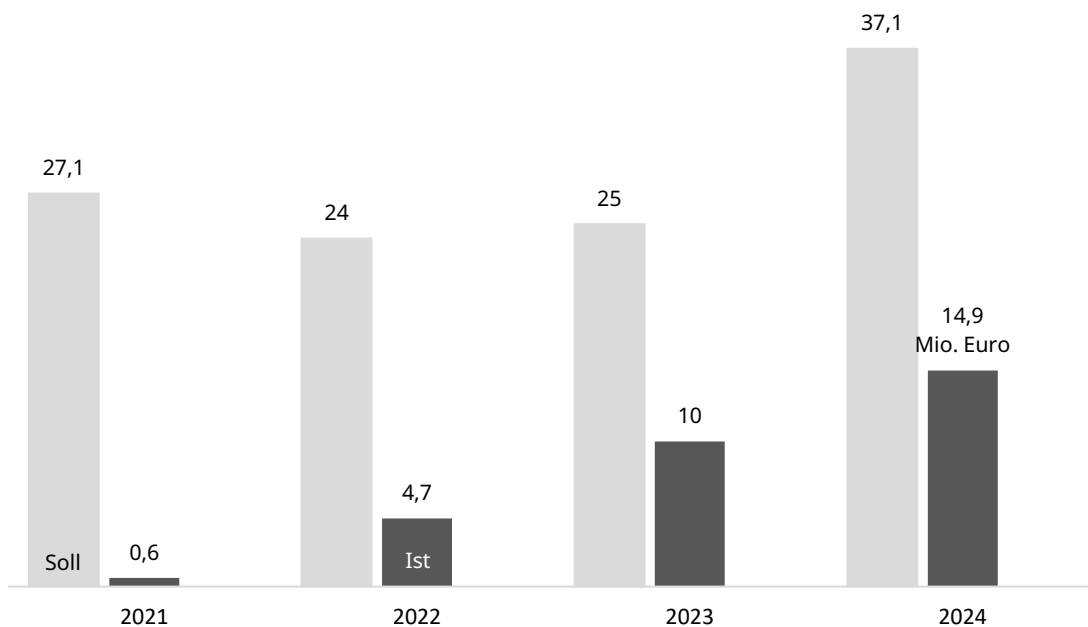
Erhebungen 73,3 Mio. Euro. Bei der Verringerung der Torfnutzung wurden bislang 35 FuE-Vorhaben, eine Auftragsvergabe zur Entwicklung eines international ausgerichteten Zertifizierungssystems für Torfersatzstoffe sowie 9 MuD-Vorhaben bewilligt. Das Fördervolumen betrug hier 18,8 und das Auftragsvolumen 3,2 Mio. Euro.

Die Entwicklung der veranschlagten und verausgabten Programmmittel in den letzten Jahren zeigt die folgende Abbildung 1.

Abbildung 1

Für die Fördermaßnahmen veranschlagte Mittel fließen nicht ab

Im Zeitraum 2021 bis 2024 wurde lediglich ein Viertel der veranschlagten Ausgaben verausgabt.



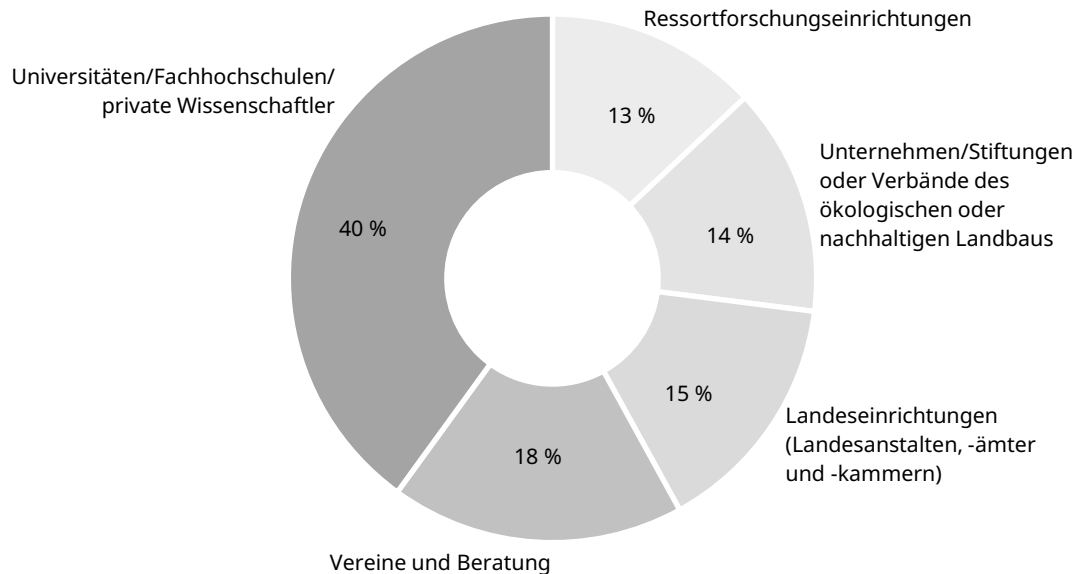
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt Einzelplan 60 der Jahre 2021 bis 2024, Angaben BMLEH.

Der größte Anteil der Förderungen in den Jahren 2021 bis 2023 ging an Hochschulen einschließlich privater Wissenschaftler und an Bundeseinrichtungen (siehe nachfolgende Abbildung 2). Letztere waren überwiegend Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH.

Abbildung 2

Fördervolumen überwiegend an Forschungseinrichtungen

Im Zeitraum 2021 bis 2023 wurden überwiegend Forschungseinrichtungen gefördert. Nur rund ein Drittel der Ausgaben erhielten private Dritte.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: FNR.

Vorläufige Würdigung

Das BMLEH hat § 11 BHO nicht ausreichend beachtet. Es hat die Mittelansätze zu großzügig geplant. Seit Einrichtung der Förderung wurden die veranschlagten Mittel in keinem Haushaltsjahr auch nur annähernd ausgeschöpft. Nicht sachgerecht ermittelte Haushaltsmittelansätze und Verpflichtungsermächtigungen erschweren die Liquiditätsplanung des Bundes.

Im Jahr 2024 bestand die Förderung bereits seit vier Jahren. Entsprechend sollten die Vorbereitungsarbeiten abgeschlossen und die Eingänge von Anträgen auf Förderungen, Bewilligungsquoten und Mittelabflüsse generell besser abschätzbar sein. Das Programm sollte inzwischen auch ausreichend bekannt sein. Gleichwohl wurden fast drei Viertel der veranschlagten Programmmittel im Zeitraum 2021 bis 2024 nicht genutzt. Dies deutet auf fortbestehende erhebliche Umsetzungsdefizite hin. Es war für uns schon vorher nicht erkennbar, mit welchen neuen, im Bundesinteresse liegenden Vorhaben das BMLEH bzw. die FNR erreichen können, dass die für das Jahr 2024 veranschlagten 37 Mio. Euro entsprechend der Zweckbestimmung ausgeschöpft werden könnten. Dazu hätten die Ausgaben im Jahr 2024 im Vergleich zum Jahr 2023

(10 Mio. Euro) um 270 % steigen müssen. Da bisher jährlich zwischen 15 und 26 Mio. Euro der veranschlagten Haushaltsmittel ungenutzt blieben, erschien die Erhöhung des Ausgabevolumens auf 37 Mio. Euro, welche dem Voranschlag des BMLEH entspricht, nicht plausibel. Tatsächlich wurden im Jahr 2024 dann auch nur 14,9 Mio. Euro verausgabt. Nicht sachgerecht ermittelte Ausgabenansätze verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit.

Bisher haben auch Forschungseinrichtungen der Länder und Bundeseinrichtungen, insbesondere die Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH, von der Projektförderung profitiert. Dadurch werden eher „forschungslastige“ und weniger „umsetzungsorientierte“ Projektideen realisiert. Überdies verfügen die Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH über ein eigenes Budget. Es sollte daher eine Ausnahme sein, dass sie zusätzlich Zuwendungen für Forschungen seitens des BMLEH und der FNR erhalten. Im Gegensatz dazu steht, dass die Bundeseinrichtungen 13 % der Fördermittel bewilligt erhielten. Diese Bewilligungen entsprechen einem (künftigen) Ausgabevolumen von circa 12,1 Mio. Euro.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, künftig

- die ins Haushaltsaufstellungsverfahren eingebrachten Haushaltsansätze deutlich zu reduzieren und dabei die bisherigen tatsächlichen Ausgaben zu berücksichtigen. Dadurch sollte eine weitgehende Kongruenz zwischen bereitgestellten und abfließenden Haushaltsmitteln erreicht werden. Bei einem weiterhin geringen Mittelabfluss sollten die Gründe analysiert und diese Erkenntnisse bei der künftigen Veranschlagung berücksichtigt werden.
- Zuwendungen an Ressortforschungseinrichtungen auf begründete Ausnahmen zu beschränken. Ressortforschungseinrichtungen sollten ihre Aufgaben grundsätzlich mit den für sie bereitgestellten Haushaltsmitteln und nicht mit zusätzlichen Mitteln aus projektgebundenen Zuwendungen finanzieren. Solche Zuwendungen sollten ihnen nur dann gewährt werden, wenn sie den Bedarf an Ressortforschung nicht mit Mitteln aus ihrem Budget decken können.

Stellungnahme

Das BMLEH hat darauf hingewiesen, eine Reduzierung des Haushaltsansatzes im Kapitel 6092 Titel 686 21 stehe im Widerspruch zu seinen Bemühungen, über die Bereiche Moorbodenschutz und Torfminderung einen sinnvollen Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel zu leisten. Die Nachfrage nach Förderung sei weiterhin hoch. Deshalb setze es sich für eine Aufstockung des Haushaltsansatzes ein.

Zu den Gründen für den geringen Mittelabfluss hat das BMLEH auf mehrere Punkte verwiesen, insbesondere die

- a. späte Zuweisung von Haushaltsmittel erst am 19. November 2020,
- b. nicht bedarfsgerechte Verteilung der Verpflichtungsermächtigungen, wodurch nur bedingt weitere Bewilligungen vorgenommen werden konnten,
- c. strengen Bewirtschaftungsregeln im 1. Halbjahr 2024,
- d. notwendigen Vorlaufzeiten bei der Umsetzung neuer Maßnahmen wie z. B. Förderaufrufen,
- e. umfangreiche genehmigungsrechtliche, hydrologische und naturschutzfachliche Vorplanungen bei Projekten zur Wiedervernässung sowie der Initiierung der umfangreichen Verbundvorhaben zum Vorhabenbeginn sowie
- f. Verzögerungen in den bewilligten Projekten durch Fachkräftemangel, Akquise und Beschaffung von erforderlicher Spezialtechnik.

Zuwendungen an die eigenen Ressortforschungseinrichtungen hat das BMLEH damit begründet, dass diese über fundamentales Fach- und Methodenwissen verfügten, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Wiedervernässung von Moorböden sowie der Verringerung der Torfverwendung unabdingbar sei. Es sei daher wirtschaftlicher, diese zu nutzen, als mit erhöhtem finanziellem Aufwand bei Dritten erst aufzubauen. Deshalb stimme das BMLEH einem Ausschluss der Ressortforschungseinrichtung aus der Drittmittelförderung zum Themenbereich nicht zu. Mit der Einwerbung von Drittmitteln ergebe sich für entsprechende Einrichtungen die Möglichkeit, die Forschungskapazitäten zu erweitern und somit die wissenschaftliche Fundierung der außerwissenschaftlichen Leistungen sicher zu stellen.

Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass die Mittel in der Vergangenheit stets zu hoch veranschlagt wurden. Im Jahr 2024 wurden die veranschlagten Mittel um rund 50 % gegenüber dem Vorjahr erhöht. Am Jahresende hatte das Bundesministerium rund 60 % dieser Mittel nicht ausgeschöpft. Mit den regelmäßig viel zu hoch angesetzten Ausgaben wurden dem Haushaltsgesetzgeber Aktivitäten zum Klimaschutz angekündigt, die jedoch nicht realisiert wurden. Diese Vorgehensweise ist nicht geeignet, die zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlichen Treibhausgasminderungen zu erzielen. Ungeachtet klimapolitischer Ziele und vorhandener Förderpotenziale müssen die Haushaltsansätze für die Förderung realistisch veranschlagt werden.

Die Einlassungen des Bundesministeriums zu den Problemen bei der Mittelbindung und beim Mittelabfluss können die aufgezeigten Differenzen zwischen den Ansätzen und den tatsächlichen Ausgaben zwar erläutern, die Feststellungen jedoch nicht entkräften. Notwendige Vorlaufzeiten bei der Umsetzung neuer Maßnahmen oder der Fachkräftemangel sind keine unvorhersehbaren Ereignisse, die bei der

Haushaltsaufstellung nicht hätten berücksichtigt werden können. Es ist zu erwarten, dass diese Bedingungen auch künftig bestehen bleiben. Deshalb ist für uns nicht nachvollziehbar, warum das BMLEH die Haushaltsansätze noch weiter erhöhen will. Die Haushaltsansätze sollten sich an den Ausgaben der Vorjahre orientieren und nur dann erhöht werden, wenn zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen auf Grundlage von belastbaren Kalkulationen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. So kann erreicht werden, dass im Wesentlichen nur tatsächlich benötigte Haushaltsmittel veranschlagt werden.

Auch bleiben wir bei unserer Beanstandung, dass Ressortforschungseinrichtungen neben den im jeweiligen Kapitel veranschlagten Bundesmitteln weitere Mittel aus dem Einzelplan 60 über Projekte erhalten. Die Prozesse, um Projektmittel zu erhalten, binden einerseits in den Einrichtungen personelle Ressourcen, die sonst für Forschungsaufgaben zur Verfügung stünden. Andererseits ist auch beim Projektträger ein erheblicher Aufwand für die Abwicklung dieser aus Projektmitteln finanzierten Forschungsvorhaben gebunden. Gemäß § 23 BHO sind Zuwendungen in erster Linie für Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bestimmt, da Dienststellen der Bundesverwaltung ohnehin über Haushaltsmittel des Bundes verfügen. Der dargestellte Anteil von 13 % der Mittel für Bundeseinrichtungen sollte deshalb reduziert werden.

4 Erfolgskontrolle

Rechtsgrundlagen

Nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht werden. Die Bundesverwaltung muss die Wirtschaftlichkeit bei der Planung neuer Maßnahmen (einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen), während ihrer Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) sowie nach deren Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) untersuchen. In Bezug auf die Darstellung der mit der Maßnahme verfolgten Ziele enthalten die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 BHO weitergehende Anforderungen. Nach der VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere bei Förderprogrammen – erst veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist die zweckmäßige Bestimmung der jeweiligen Ziele und deren Messbarkeit. Nur dann ist feststellbar, ob der mit der Maßnahme verfolgte Zweck erreicht wurde und die Maßnahme erfolgreich war.

Im „Klimaschutzplan 2050“ sind keine messbaren Emissionsminderungsziele für den Sektor Landwirtschaft bestimmt. Stattdessen werden Maßnahmen wie der Schutz von Moorböden aufgeführt, die zum Klimaschutz beitragen sollen. Auch das Klimaschutzprogramm 2030 enthält keine verbindlichen quantitativen Treibhausgasminderungsziele für den Sektor Landwirtschaft. Im Klimaschutzgesetz⁵ (KSG) ist erstmals für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft eine schrittweise quantitative Reduzierung von Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2045 vorgesehen. Nach § 3a Absatz 1 Nummer 1 KSG soll der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen dieses Sektors bis zum Jahr 2030 auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente verbessert werden.⁶ Um dieses Ziel zu erreichen, sollen u. a. Pilotvorhaben zum Moorbodenschutz in Deutschland umgesetzt werden.

§ 5 KSG verpflichtet das Umweltbundesamt, Emissionsdaten für das jeweils zurückliegende Kalenderjahr und den jeweiligen Sektor auf der Grundlage der methodischen Vorgaben der Europäischen Klimaberichterstattungsverordnung zu erfassen und jährlich darzustellen.

Bezogen auf die Förderungen aus dem KTF legte das BMLEH keine Bewertungsmethoden und -kriterien im Zusammenhang mit Treibhausgasminderungen fest. Auch in der Bund-Länder-Zielvereinbarung sind keine solche Methoden und Kriterien enthalten. Diese sollten auf der Basis der Grundlagendaten und der Ergebnisse aus Modellvorhaben erarbeitet werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in der abgelaufenen Legislaturperiode wiederholt deutlich gemacht, dass er möglichst umfassend und methodisch belastbar über die Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen für den Klimaschutz unterrichtet werden will. Sämtliche auf die Erreichung der Klimaschutzziele ausgerichteten Maßnahmen sollen nachweislich zur Treibhausgasminderung beitragen und ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen.⁷

Überdies verfolgt der Gesetzgeber mit dem KTF das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Die Bundesregierung betrachtet das Sondervermögen KTF als ihr zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz mit dem Fokus auf Treibhausgasminderungen.⁸

⁵ Novelle des KSG vom 31. August 2021.

⁶ Artikel 1 Gesetz vom 12. Dezember 2019 BGBl. I Seite 2513 (Nummer 48); zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz vom 15. Juli 2024 BGBl. 2024 I Nummer 235.

⁷ Bundestagsdrucksache 20/2682, Seite 51, siehe auch [Bericht des Bundesrechnungshofes an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 14. April 2023](#).

⁸ Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

4.1 Moorbodenschutz

Sachverhalt

Zur Qualität der Datenerhebung zu Treibhausgasen erstellte das TI im Jahr 2024 das Gutachten „Datenbedarf der Treibhausgasberichterstattung“. Danach ist es unerlässlich, Maßnahmen, die zum Klimaschutz durch die Verringerung des CO₂-Ausstoßes beitragen, nach einem einheitlichen Schema zu erfassen und ein Monitoring der Flächenentwicklung wahrzunehmen.

Die FNR gewährte zum Zeitpunkt unserer Erhebungen Zuwendungen für 52 Maßnahmen zum Schutz von Moorböden. In welchem Umfang die bisherige Förderung zur Verringerung von Treibhausgasemissionen geführt hat, konnte das BMLEH nicht beziffern. Es teilte mit, eine Berechnung sei nicht möglich, da es sich bei den Förderungen überwiegend um FuE-Vorhaben sowie um Kommunikations- bzw. Zertifizierungsprojekte handele. Bei diesen könne voraussichtlich erst ab Ende des Jahres 2032 die Minderung von Treibhausgasemissionen geschätzt werden. Darüber hinaus fehle eine verlässliche wissenschaftliche Grundlage zur Ermittlung von Treibhausgasemissionen von wiedervernässten landwirtschaftlich genutzten Moorböden. Somit sei bei FuE-Vorhaben eine fundierte Abschätzung der Treibhausgasminderung der jeweiligen Vorhaben nicht möglich. Deswegen zielten die MuD-Maßnahmen des BMLEH darauf ab, Erkenntnisse zur Einsparung von Treibhausgasemissionen zu gewinnen. Die Erforschung zur Quantifizierung und flächenspezifischen Auswertung des Minderungspotenzials von Treibhausgasemissionen sei ein wesentlicher Bestandteil dieser Maßnahmen. Eine Evaluierung der Maßnahmen erfolge auf der Basis mehrjähriger Messungen. Diese würden nach Abschluss der MuD-Vorhaben durch externe Gutachter wahrgenommen. Bei den MuD-Vorhaben sollen Abschätzungen der Treibhausgasminderungen dargestellt werden. Überdies bestimmt die Nationale Moorschutzstrategie der Bundesregierung, dass im Jahr 2025 der Prozess der Wiedervernässung von Mooren unter Federführung des BMUKN evaluiert wird.

Bis zum Abschluss unserer Erhebungen war bei keiner der geprüften Maßnahmen aktenkundig, in welchem Umfang Treibhausgasemissionen durch die Förderung eingespart werden. Zu diesem Zeitpunkt war keine Erhebung der dafür notwendigen Daten vorgesehen. Überdies enthielt keines der FuE-Vorhaben Ausgangs- und Zielwerte zur Treibhausgasminderung, die eine Bewertung und Erfolgskontrolle der Maßnahmen ermöglicht hätten.

Vorläufige Würdigung

Durch die derzeitige Ausgestaltung des Förderprogramms ist ein wirksamer Einsatz der Fördermittel im Sinne des Klimaschutzes nicht gewährleistet.

Den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses folgend sollen sämtliche auf die Erreichung der Klimaschutzziele ausgerichtete Fördermaßnahmen nachweisbar und wirtschaftlich Treibhausgasemissionen bewirken. Für die Abschätzung der Minderung der Treibhausgasemissionen sind für die Moorbodenschutzmaßnahmen aber bislang keine validen Daten vorhanden. Entsprechend ist nicht feststellbar, ob die bislang 52 geförderten Projekte zum Moorbodenschutz zur messbaren Verringerung der Treibhausgasemissionen und damit zu einer positiven Klimabilanz beigetragen haben.

Das BMLEH kann sich nicht darauf berufen, dass es sich bei den geförderten Vorhaben überwiegend um FuE-Vorhaben sowie um Kommunikations- bzw. Zertifizierungsprojekte handelt. Auf die Ermittlung von Treibhausgasemissionen und -Fördereffizienzen darf bei Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen nicht pauschal von vornherein und wegen der Zugehörigkeit einer Fördermaßnahme zu einer bestimmten Kategorie verzichtet werden. Für jede Fördermaßnahme zum Klimaschutz muss geprüft werden, ob eine Ermittlung möglich und sachgerecht ist. Sofern ausnahmsweise keine Treibhausgas-Fördereffizienz ermittelt werden kann, sind alternative Indikatoren zur Erfolgskontrolle zu bestimmen und der Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu konkretisieren.

Für die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen ist es erforderlich, dass das BMLEH ihren Beitrag zur Treibhausgasverringerung bestimmen kann. Um Ausgangswerte und Zielwerte zu bestimmen, bedarf es einer einheitlichen Berechnungsmethode. Hierzu ist auch ein Datenerfassungssystem notwendig, das Standards für die Ermittlung der Verringerung von Treibhausgasemissionen enthält, um die Vergleichbarkeit der verschiedenen Projekte zu gewährleisten. Soweit, z. B. bei FuE-Maßnahmen derzeit keine Treibhausgaseinsparung bezifferbar ist, sollte diese nicht erst ab dem Jahr 2032 geschätzt werden. Wegen fehlender Daten zur Treibhausgasemissionen kann auch nicht festgestellt werden, ob die Förderung des Moorbodenschutzes das vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte günstige Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln (Fördereffizienz) aufweist. Dies wird auch bei der für das Jahr 2025 geplanten Evaluierung des Prozesses der Wiedervernässung von Mooren nicht möglich sein.

Empfehlung

Wir haben vom BMLEH erwartet, dass es

- für die Berechnung bzw. Abschätzung der Treibhausgasemissionen eine einheitliche, ressortübergreifend abgestimmte Methode verwendet, die eine Vergleichbarkeit der Emissionsminderungswirkung unterschiedlicher Fördermaßnahmen erlaubt,
- für jedes Fördervorhaben den Beitrag zur Treibhausgasverringerung bestimmt oder abschätzt, um so die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen und

- schließlich Ausgangswerte sowie Zielwerte für den Vernässungsgrad der Moorböden und deren daraus resultierenden Beitrag zur Treibhausgasverringerung festlegt.

Stellungnahme

Das BMLEH hat unseren Ausführungen zugestimmt, dass ein Monitoringsystem für den Moorbodenschutz sowie die Verringerung der Torfverwendung essentiell sei.

Die Abschätzung der Treibhausgasminderungen sei integraler Bestandteil des Monitoringsystems aller Maßnahmen im Bereich des Moorbodenschutzes und der Verringerung der Torfverwendung. Gleichzeitig würden die Daten für die Verbesserung der Berichterstattung genutzt.

In den MuD-Vorhaben des BMLEH finde ein zentral koordiniertes kontinuierliches Monitoring von Treibhausgasemissionen für die Laufzeit der jeweiligen Vorhaben statt. Die koordinierende Stelle (Paludi-Zentrale) führe die Ergebnisse der BMLEH-MuD-Vorhaben und der BMUKN -Moorpiloten zusammen und stimme diese ab, um ein einheitliches Monitoringsystem zu schaffen.

Versuchsflächen hätten grundsätzlich ein ungünstigeres Verhältnis zwischen Kosten und Treibhausgaseinsparung, weil das Hauptziel die Forschung sei. Sie würden jedoch benötigt, um langfristig Maßnahmen der Wiedervernässung von Moorböden sowie Wertschöpfungsketten zu etablieren und um eine flächenhafte Anwendung zu ermöglichen.

Nicht eingelassen hat sich das BMLEH zu den Empfehlungen,

- für jedes Fördervorhaben den Beitrag zur Treibhausgasverringerung zu bestimmen oder abzuschätzen, um so die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen, sowie
- Ausgangswerte sowie Zielwerte für den Vernässungsgrad der Moorböden und deren daraus resultierenden Beitrag zur Treibhausgasverringerung festzulegen.

Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Treibhausgas-Fördereffizienz bei FuE-Maßnahmen nicht als alleiniges Steuerungskriterium für die Verteilung der bereitgestellten Mittel zu betrachten ist. Die Treibhausgas-Fördereffizienz bleibt aber mit Blick auf die Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses eine zentrale Kennziffer für die Bewertung, ob Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich für den Klimaschutz eingesetzt werden.

Auf die Ermittlung von Treibhausgas-Minderungen und -Fördereffizienzen darf deshalb nicht von vornherein verzichtet werden, auch wenn es sich um ein FuE-Projekt handelt.

Vielmehr ist anzustreben, für alle Klimaschutzmaßnahmen eine Treibhausgas-Fördereffizienz zu ermitteln bzw. abzuschätzen. Nur so ist es möglich zu erkennen, ob das vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte günstige Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln vorliegt. Dies gilt auch für Maßnahmen, die lediglich mittelbar zu Minderungen von Treibhausgasen führen sollen. Sollte es nicht möglich sein, die Treibhausgasreduzierung zu ermitteln, ist dies zu begründen und zudem darzulegen, anhand welcher alternativen Indikatoren der Erfolg der Maßnahme gemessen werden soll. Schließlich erachten wir es für zwingend erforderlich, vor einer Förderzusage die Ausgangs- und Zielwerte für den Vernässungsgrad der Moorböden und deren daraus resultierenden Beitrag zur Treibhausgasverringerung festzulegen.

4.2 Verringerung der Torfverwendung

Sachverhalt

Die Verringerung der Torfnutzung ist als Teil der Moorbodenschutzmaßnahmen ein wichtiger Bestandteil im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung.

Die Bundesregierung bezifferte im Jahr 2022 die Emissionen aus dem Torfabbau in Deutschland mit circa 2,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten. Davon stammten 2,1 Millionen Tonnen aus dem abgebauten Torf und 0,1 Millionen Tonnen aus den Abbauflächen.

Entsprechend der Torfminderungsstrategie sollen durch freiwilligen Verzicht die Verwendung von Torf im Erwerbsgartenbau bis zum Jahr 2030 weitgehend reduziert, im Hobbybereich bis zum Jahr 2026 beendet sowie Alternativen für die Verwendung von Torf entwickelt werden (vgl. Tz. 1.1). Das BMLEH finanzierte zu diesem Zweck seit dem Jahr 2021 Vorhaben mit einem Gesamtfördervolumen von 21,9 Mio. Euro. Ergänzend sollen auf der Grundlage der Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Moorbodenschutz keine neuen Anträge zum Torfabbau genehmigt werden. Das BMLEH erwartete dadurch bis zum Jahr 2030 jährlich bis zu zwei Millionen Tonnen eingesparter Treibhausgasemissionen.

Wir untersuchten, ob und wie das BMLEH nachhält, dass sich die Treibhausgasemissionen infolge der Nutzung von Blumenerde und Kultursubstraten aus Torf in Deutschland verändern und durch den Torfverzicht der Zielwert einer Minderung von zwei Millionen Tonnen jährlich erreicht wird.

Wir stellten fest, dass das BMLEH bis zum Jahr 2023 über keine eigenen Daten zur Torfverwendung in Deutschland verfügte. Derartiges Datenmaterial erhob ausschließlich der Industrieverband Garten e. V. (IVG) durch Befragung seiner Mitglieder. Danach sank der Torfanteil in Hobbyerden im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr von 48 auf

42 % (12,5 % Einsparung) und in Profisubstraten von 78 auf 77 % (1,2 % Einsparung). Der Anteil torffreier Erden im Profisegment lag unverändert bei 3 %. Da weder qualitativ noch quantitativ ausreichend Ersatzstoffe zur Verfügung stünden, erwartete der IVG einen Anstieg der Torfimporte aus dem europäischen Ausland.

Das TI wertete die Daten des IVG aus. Demnach reduzierten sich die Treibhausgasemissionen aus abgebautem Torf im Zeitraum 2019 bis 2023 um 11 %. Das entspräche 0,23 Millionen Tonnen eingesparter Treibhausgasemissionen.

Das TI schätzte, dass sich im Gartenbausektor bis zu eine Million Tonnen CO₂-Äquivalente jährlich einsparen ließen, wenn mehr als 50 % Torf eingespart und ersetzt wird. Die Ziele, bis zum Jahr 2026 vollständig auf Torf in Blumenerden und insbesondere bis zum Jahr 2030 weitgehend auf Torf in Kultursubstraten zu verzichten, erachtete das TI für nicht erreichbar.

Überdies wies das TI darauf hin, dass Importe von Torf und Torfprodukten das Minderungspotenzial und die Effizienz nationaler politischer Maßnahmen zur Verringerung des Torfabbaus untergraben können. In Deutschland wurden zuletzt sechs Millionen m³ Torf im Jahr in der Substratproduktion eingesetzt, davon stammen etwa zwei bis drei Millionen m³ aus dem Import. Eigene Auswertungen zu Torfimporten und deren Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen erstellte das BMLEH nicht.

Seit dem Jahr 2024 lässt das BMLEH durch das Statistische Bundesamt Daten zur Substrat- und Erdenstatistik sowie zum Torfverbrauch bei deutschen Erdenherstellern erheben.

Vorläufige Würdigung

Das BMLEH hat bisher nicht ausreichend sichergestellt, dass es seine Ziele bei der Reduzierung der Torfnutzung mit seinen Maßnahmen tatsächlich erreicht. Es hat zwar eindeutig formuliert, dass bis zum Jahr 2030 jährlich bis zu zwei Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen eingespart werden sollen. Es hat aber keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle zur Torfminderungsstrategie durchgeführt. Dieses Versäumnis wiegt umso schwerer, da das TI im Jahr 2023 ermittelt hatte, dass das BMLEH seine Ziele zur Verringerung der Torfnutzung nicht erreichen wird und die bisherigen Erfolge gering sind. So dürfte das Ziel eines vollständigen Verzichts auf die Verwendung von Torf im Hobbybereich bis zum Jahr 2026 außer Reichweite liegen. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle hätte das BMLEH auf diese Entwicklung reagieren können. Es hätte die Wirtschaftlichkeit weitergehender, zusätzlicher und/oder anderer Maßnahmen prüfen müssen, um seine Ziele bei der Verringerung der Torfnutzung zu erreichen. Sofern es weiter auf Freiwilligkeit bei der Reduzierung der Torfnutzung setzen will, wäre zu prüfen, wie hier eine größere Bereitschaft zum Verzicht auf die

Torfnutzung erreicht werden kann. Beispielsweise kämen Eingriffe in den Markt für Substrate, z. B. eine Verbrauchssteuer auf Torf, Vorgaben zu Mindestanteilen an Torfersatzstoffen in Substraten oder andere ordnungspolitische Maßnahmen in Frage. Ohne verschiedene Vorgehensweisen oder ggf. auch die Kombination von mehreren Ansätzen und die daraus voraussichtlich resultierenden Entwicklungen zu analysieren, kann das BMLEH nicht ermitteln, wie es wirtschaftlich seine Ziele zur Minderung des Einsatzes von Torf erreichen kann und welche Kosten damit verbunden sind.

Das BMLEH hat zudem versäumt, festzulegen, wie es den Beitrag der verringerten Torfnutzung zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung messen will. Dass das BMLEH künftig relevante Daten zur Torfnutzung durch das Statistische Bundesamt erfassen lässt, erscheint sinnvoll. Weil das BMLEH bislang keine eigenen Daten erhob, musste es sich auf die Validität der von einem Wirtschaftsverband durch eine Mitgliederbefragung erhobenen Daten verlassen.

Überdies hat das BMLEH bei der Maßnahmenauswahl und der Umsetzung der Torfminderungsstrategie die Entwicklung von Torfimporten aus dem europäischen Ausland nur unzureichend berücksichtigt. Der durch die Reduzierung des inländischen Torfabbaus bedingte Anstieg der Torfimporte birgt das Risiko, die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen zur Treibhausgasminderung zu untergraben. Die Maßnahmen zur Verringerung der Torfverwendung führen dann zu einer Treibhausgasminderung auf europäischer und internationaler Ebene, wenn in Deutschland die Nachfrage nach deutschem Torf sinkt und dieser nicht durch importierten Torf ersetzt wird.

Empfehlung

Wir haben vom BMLEH erwartet, dass es

- eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als begleitende Erfolgskontrolle zur Torfminderungsstrategie erstellt und auf dieser Grundlage Maßnahmen ermittelt, die nachweislich und wirtschaftlich zur Treibhausgasminderung beitragen.
- kontinuierlich die angestrebte Torfminderung im Gartenbau (unter Berücksichtigung von Torfimporten) und die damit verbundene Treibhausgasreduktion überwacht und die entsprechenden Daten veröffentlicht.

Stellungnahme

Das BMLEH hat den Ansatz unterstützt, dass durch die Torfminderungsstrategie tatsächlich Einsparungen von Klimagasen erreicht werden müssen. Ein exakter mengenmäßiger Nachweis sei jedoch schwierig. Der Torfverbrauch werde nämlich nicht nur von der Torfminderungsstrategie beeinflusst, sondern auch von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Trends. So sei während der Corona-Pandemie der Torfverbrauch von

3,7 Millionen m³ (2019) zunächst auf 4,1 Millionen m³ (2021) angestiegen, um dann auf 3,3 Millionen m³ (2023) zurückzugehen. Dies entspreche einer Verringerung des Klimagasausstoßes von 901 (2021) auf 723 (2023) kt CO₂-Äquivalente. Daraus ließe sich eine Fördereffizienz berechnen. Eine wissenschaftlich fundierte und seriöse Abschätzung der Minderung von Treibhausgasen infolge der jeweiligen geförderten Vorhaben sei nicht möglich, da hier der Erkenntnisgewinn im Vordergrund stehe, um die Ergebnisse in die Fläche zu tragen.

Ein besserer Indikator sei der Umfang der Torfverwendung in den Substraten. So sei der Anteil des Torfs in Hobbyerden von 59 % (2019) auf 41% (2023) zurückgegangen. Bei den Erden für den Erwerbsgartenbau habe der Torfanteil von 77 % auf 73 % abgenommen.

Um ein unabhängiges Bild zu bekommen, habe das BMLEH nun das Statistische Bundesamt mit einer Erhebung des in Deutschland in den freien Verkehr gebrachten Torfes beauftragt.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMLEH unserer Empfehlung folgen und überwachen will, ob es die angestrebte Torfminderung im Gartenbau und die damit verbundene Treibhausgasreduktion erreicht. Wir erwarten, dass das BMLEH die vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten dafür einsetzt, fundiertere Erkenntnisse zum (potenziellen) Umfang der Treibhausgasminderungen infolge seiner Fördermaßnahmen zu gewinnen. Die Abfrage des Statistischen Bundesamtes sollte zudem dazu dienen, Projekte und Ansätze mit einem hohen Potenzial für Treibhausgas-Einsparungen zu identifizieren. Auf dieser Grundlage erwarten wir eine Erfolgskontrolle zur Torfminderungsstrategie und ggf. die Nachsteuerung der Förderung.

5 Durchführung des Programms

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Entsprechend Nummer 4.2.7 der Förderprogramme veröffentlicht das BMLEH über die FNR Förderaufrufe zu abgegrenzten Themenbereichen.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist zweistufig. Die erste Stufe beruht auf der Einreichung der Projektskizze, die zweite auf der Einreichung des Projektantrages.

Skizzen und Anträge sind an die FNR zu richten. Die eingereichten Skizzen werden anhand der Förderziele, den entsprechenden Förderbereichen des Förderprogrammes FPNR und den spezifischen Zielen der veröffentlichten Förderaufrufe geprüft. Ein einstufiges Verfahren ist in begrenztem Umfang für die Förderung von Initiativskizzen im Rahmen von Einzelanträgen vorgesehen.

Bevor der Projektträger Förderaufrufe veröffentlicht, übersendet er diese Informationen dem BMLEH monatlich zur Entscheidung. Vorhaben mit einem Budget über 2 Mio. Euro sowie Anträge von Projektnehmern, deren Projekte in den letzten fünf Jahren diese Gesamtgrenze überschritten, sollen im Regelfall vor Bewilligung von unabhängigen Gutachtern bewertet werden. Darüber hinaus behielten sich das BMLEH und die FNR vor, Projektskizzen extern begutachten zu lassen. Der hierzu verwendete Vordruck sah folgende Bewertungen vor:

- sehr befürwortend,
- befürwortend,
- befürwortend mit Auflagen,
- nicht befürwortend.

Von den vier bewilligten Einzelvorhaben und 21 Verbundvorhaben mit 92 Teilvorhaben sowie der Auftragsvergabe Zertifizierung wurden die vier Einzelvorhaben und 19 Verbundvorhaben mit 82 Teilvorhaben extern begutachtet. Davon wurden elf der 25 zugrundeliegenden Projektskizzen unterschiedlichen Gutachtern zur Bewertung der Förderfähigkeit vorgelegt. Bei zwei Projektskizzen wurden kongruente Bewertungen von den Gutachtern abgegeben, bei neun voneinander abweichende. Beispielsweise wurde bei einem FuE-Vorhaben die Förderfähigkeit derselben Projektskizze von einem Gutachter „sehr befürwortend“ bewertet. Der andere Gutachter sah eine Förderfähigkeit nur dann, wenn bestimmte Auflagen erfüllt werden.

Von den 22 Gutachtern gehörten neun antragstellenden Institutionen an, bzw. die Institution war Zuwendungsempfänger der Förderung. 14 Gutachter waren bei Hochschulen sowie Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH beschäftigt. Die Entscheidung, ob eine Projektskizze förderfähig war, traf die FNR mittels eines standardisierten punktebasierten Bewertungsbogens. Dabei übernahm sie nicht immer die Bewertung der Gutachter. Ihr Votum sowie die tabellarische Auflistung der eingereichten Projektskizzen einschließlich des dazugehörigen Bewertungsbogens übersandte die FNR dem BMLEH (Referat 525) mit der Bitte um Zustimmung. Das externe Gutachten war grundsätzlich nicht beigelegt bzw. das Referat ließ es sich nicht vorlegen.

Vorläufige Würdigung

Die Bewertung der Projektskizzen durch externe Gutachter soll sicherstellen, dass wissenschaftliche und praktische Expertise in die Förderentscheidung einfließt. Bei der

Vergabe von Projektmitteln spielt die Begutachtung der Förderfähigkeit des Projektes eine wesentliche Rolle.

Es war zwar sichergestellt, dass Gutachter aus Institutionen, die selbst Bewerber bzw. Zuwendungsempfänger sind, nicht die Förderfähigkeit von Projektskizzen dieser Institutionen bewerten. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sie bewusst oder unbewusst die Skizzen und Anträge von Hochschulen und Forschungsinstituten des Bundes besser bewerteten. Die Netzwerke infolge vielfältiger Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Gutachtern und Antragstellern im Hochschul-, Wissenschafts- und Forschungsbereich können dazu führen, dass objektive Kriterien bei der Begutachtung in den Hintergrund treten. Auch die FNR ist bei der Bewertung der Förderfähigkeit diesem Risiko ausgesetzt, da sie überwiegend wissenschaftliches Fachpersonal beschäftigt. Umso mehr sollte dem BMLEH eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der Förderfähigkeit von Projekten zukommen, insbesondere bei abweichenden Bewertungen der Projektskizze.

Empfehlung

Wir haben vom BMLEH erwartet, dass es

- bei abweichenden Bewertungen zwischen Gutachtern und Projektträgern seine Zustimmung zur Förderung des Projektes nachvollziehbar begründet und dokumentiert. Dazu gehört auch, dass das BMLEH die Bewertung des externen Gutachters prüft und in seine Entscheidung einbezieht.
- den Kreis der Gutachter, die mit Hochschulen und Forschungsinstituten des Bundes in Beziehung stehen, reduziert. Dies würde nach unserer Einschätzung die verstärkte Förderung von umsetzungsorientierten Projekten begünstigen.

Stellungnahme

Das BMLEH hat darauf hingewiesen, dass der Projektträger es monatlich über das Ergebnis der Begutachtung unterrichte. Dazu übersende er Kurzbeschreibungen über die Projekte. Diese vom Projektträger übermittelten Unterlagen bewerte das im BMLEH zuständige Fachreferat. Das BMLEH hat angemerkt, dass es mit der Umsetzung der Empfehlung, den Kreis der Gutachter zu reduzieren, den Kreis an renommierten Gutachtern im Themenbereich Moor und Torf stark einschränken würde. Die zur Verfügung stehende fachliche Expertise in Deutschland sei in diesem Bereich begrenzt. Die vorgeschlagene Einschränkung des Gutachterkreises könne dazu führen, dass im Zweifelsfall kein geeigneter Gutachter für eine Begutachtung akquiriert werden kann.

Abschließende Bewertung

Die Begutachtung von Projektanträgen und -skizzen durch Experten soll grundsätzlich den wissenschaftlichen und praktischen Sachverstand bei der Förderentscheidung sicherstellen. Es ist daher verständlich, dass sich das BMLEH externen Sachverständiges bedient, soweit dieser nicht im BMLEH oder bei der FNR vorhanden ist. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass es die eingereichten Skizzen weit überwiegend unter Zuhilfenahme externer Gutachter beurteilt. Wir bezweifeln, dass das BMLEH der Mitwirkung externer Experten im dargestellten Ausmaß bedarf. Es hat außer Acht gelassen, dass es innerhalb seines Geschäftsbereichs über Forschungseinrichtungen und damit über die nötige Expertise verfügt. Wir empfehlen deshalb, neben seinen eigenen Experten diese Forschungseinrichtungen verstärkt einzusetzen, um möglichst eigenständig Entscheidungen über förderwürdige Vorhaben treffen zu können. Im Gegenzug sollten diese Einrichtungen nur ausnahmsweise Zuwendungen aus den Förderaufrufen erhalten. So könnten die negativen Auswirkungen eines „closed shop“ mit Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Gutachtern und Antragstellern deutlich reduziert werden.

Solange die Gefahr solcher Verbindungen und Abhängigkeiten fortbesteht, ist es umso wichtiger, den Förderrahmen zu begrenzen, die Zielsetzungen messbar zu beschreiben und so die Grenzen für den Ermessens- und Beurteilungsspielraum der externen Experten eindeutig vorzugeben.

6 Administrationsaufwand

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Für Maßnahmen des KTF bestimmt das BMF im Anhang zu seinen jährlichen Bewirtschaftungsrundschreiben⁹, dass Projektträgerkosten und sonstige Umsetzungskosten für die Durchführung der Maßnahmen aus den jeweiligen Programmausgaben geleistet werden können. Der Anteil dieser Kosten soll 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels grundsätzlich nicht übersteigen. Ausgaben für Projektträgerkosten und sonstige Umsetzungskosten reduzieren die vom Haushaltsgesetzgeber für eine Fördermaßnahme bereitgestellten Mittel.

Der Umfang der Aufgaben von Projektträgern bestimmt sich nach dem jeweiligen Auftrag. Er kann sich auf die Kernaufgaben der fachlichen und administrativen Begleitung der einzelnen Fördermaßnahmen beschränken. Darüber hinaus kann er sich aber auch

⁹ Bestimmungen über die Bewirtschaftung der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens KTF veranschlagten Einnahmen und Ausgaben; Tz. 2.3.2.

auf projektübergreifende Aufgaben erstrecken, wie z. B. wissenschaftliche Begutachtungen oder Öffentlichkeitsarbeit.

Eine abschließende Definition, welche Aufgaben bei den Projektträgerkosten zu berücksichtigen sind, bestand innerhalb des BMLEH nicht. Im Wirtschaftsplan 2024 des KTF war zum Titel 686 21 (Schutz von Moorböden und Verringerung der Torfverwendung) als Erläuterung bestimmt: „Aus den Mitteln können Ausgaben für Projektträgerleistungen und/oder Projektträgermanagement geleistet werden.“ Aus dem Wirtschaftsplan ging nicht hervor, wie hoch die dafür mitveranschlagten voraussichtlichen Ausgaben sind. Das BMLEH forderte von der FNR keine prozentuale Begrenzung der Projektträgerausgaben.

Wir ermittelten für die Jahre 2021 bis 2023, welchen Anteil die Ausgaben für die Umsetzung der Förderung in den Bereichen Moorböden und Torfverwendung an den Gesamtausgaben für das Programm darstellten (siehe Tabelle 3). Dazu stellte die FNR nach Aufforderung die in der Tabelle enthaltenen Zahlen bereit. Ergänzend teilte sie mit,

- dass Ausgaben für Projektträgerleistungen aus Kapitel 6092 Titel 686 21 und für das Projektträgermanagement aus dem FNR-Wirtschaftsplan finanziert werden und
- in den Projektträgerkosten auch Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit enthalten seien, die teilweise durch die Beauftragung von Medienagenturen entstanden. Diese seien aus den Ausgaben herauszurechnen.

Tabelle 3

Gesamtausgaben der Förderung und Anteil der Projektträgerkosten

A	B	C	D	E
Jahr	Ausgaben insgesamt	davon		Anteil (Spalte D zu B)
		Ausgaben für Fördermaßnahmen	Projektträger-Ausgaben insgesamt ^a	
		in Mio. Euro		in %
	(Kapitel 6092 Titel 686 21 zuzüglich Ausgaben aus Wirtschaftsplan der FNR)	(Kapitel 6092 Titel 686 21; FuE, MuD sowie Öffentlichkeitsarbeit-Maßnahmen)		
2021	0,94	0,61	0,33	35,1
2022	5,81	4,73	1,08	18,6
2023	11,06	10,02	1,04	9,4

Erläuterung: ^a Gesamtausgaben für Projektträgerleistungen (Finanzierung aus Kapitel 6092 Titel 686 21) und das Projektträgermanagement (Finanzierung aus FNR-Wirtschaftsplan).

Quelle: Bundesrechnungshof, basierend auf Angaben der FNR.

Danach lag der jährliche Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten zwischen 35 und 9 % der Gesamtausgaben für der Förderung.

Vorläufige Würdigung

Das BMLEH hat das Gebot der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Ausgaben im Prüfungszeitraum nicht ausreichend beachtet. Dem BMLEH war aus den Haushaltsführungsroundschreiben zum KTF bekannt, dass Ausgaben für Projektträgerleistungen und sonstige Umsetzungskosten bis zu 5 % der Gesamtausgaben noch vertretbar sind. Diese Begrenzung der Ausgaben hat das BMLEH jedoch nicht beachtet und von der FNR nicht eingefordert. Wenn auch eine fallende Tendenz bei den Ausgaben für Projektträgerkosten festzustellen ist, liegen sie auch im Jahr 2023 deutlich über der zulässigen Quote.

Unter Beachtung des Richtwertes für Projektträgerausgaben von 5 % hätte die FNR im Haushaltsjahr 2023 bei rund 10 Mio. Euro Fördermitteln 500 000 Euro für die Durchführung der Förderung benötigt. Tatsächlich beliefen sich diese Ausgaben auf 1,04 Mio. Euro und waren mehr als doppelt so hoch.

Dabei sind die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit den Projektträgerkosten zuzurechnen. Der Ansatz für Projektträgerleistungen und Programmmanagement enthält regelmäßig auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Fachinformation. Die Öffentlichkeitsarbeit und umfassende Betreuung einer Informationskampagne können als Aufgabe einer Projektträgerschaft erforderlich sein, um die Möglichkeit einer Förderung publik zu machen. Ausschließlich die „operativen“ Mittel, also diejenigen, die als Förderleistung bei den Zuwendungsempfängern ankommen, sind nicht dem Programmmanagement oder der Projektträgerleistung zuzurechnen. Überdies will das BMF mit seiner Begrenzung der Projektträgerausgaben auch Transparenz hinsichtlich des Umfangs dieser Ausgaben schaffen. Es muss erkennbar sein, wie hoch der tatsächliche Verwaltungsaufwand bei den einzelnen Projekttiteln ist. Folgte man der Auslegung der FNR, wäre es ein Leichtes, diese angestrebte Transparenz zu umgehen. Immer wenn die FNR Dritte mit der Wahrnehmung einzelner Aufgaben aus der Projektträgerschaft beauftragt, wären dann die damit verbundenen Ausgaben kein Aufwand für die Durchführung des Programms.

Wir haben nicht verkannt, dass die FNR erst im September 2020 mit der Projektträgerschaft beauftragt wurde. Zu Beginn einer neuen Fördermaßnahme besteht regelmäßig ein höherer Aufwand bei der Projektakquise. Außerdem ist das zweistufige Antragsverfahren zeitaufwendig. Allerdings ist nicht hinnehmbar, dass nach einer mehr als zweijährigen Förderzeit die Projektträgerausgaben immer noch nahezu doppelt so hoch sind, wie vom BMF für die KTF Titel vorgegeben.

Überdies hat das BMLEH die Ausgaben für die Projektträgerleistungen der FNR im Wirtschaftsplan des KTF nicht aussagekräftig dargestellt. Sie sind dort bei dem Programmtitel ohne nähere Bezifferung mitveranschlagt. Zusätzlich sind Ausgaben für das Projektträgermanagement einschließlich des Personals im Kapitel 1010 veranschlagt und dort nicht gesondert ausgewiesen. Deshalb sind Schlussfolgerungen zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsaufwands auf der Grundlage der Informationen im Bundeshaushalt nicht möglich. Damit fehlt auch dem Haushaltsgesetzgeber die Grundlage, um Anhaltspunkte für die Wirtschaftlichkeit der Administration der Fördermaßnahme zu bekommen.

Die intransparenten bzw. fehlenden Angaben zu den (voraussichtlichen) Ausgaben für Projektträgerleistungen haben bewirkt, dass nicht erkennbar ist, dass die Ausgaben für die Administration 5 % der Ausgaben aus dem Titel übersteigen.

Empfehlung

Wir haben empfohlen,

- im Wirtschaftsplan des KTF die mitveranschlagten Ausgaben für Projektträgerleistungen, einschließlich derjenigen für die Administration durch institutionelle

Zuwendungsempfänger, deren Ausgaben im Einzelplan 10 veranschlagt sind, (nachrichtlich) auszuweisen und

- den Projektträger beim Überschreiten der Soll-Vorgabe von 5 % um eine Begründung zu bitten sowie in einem solchen Fall Alternativen zur Administration oder zur Ausgestaltung der jeweiligen Fördermaßnahme zu prüfen. Die Überschreitung sollte auch im jährlichen KTF-Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ausgewiesen und begründet werden. Gibt es keine überzeugende Begründung, müssen auch Alternativen zur Erreichung der jeweiligen Förderziele (z. B. andere Förderinstrumente oder Förderverfahren) geprüft werden.

Stellungnahme

Das BMLEH hat darauf hingewiesen, dass in den Projektträgerausgaben irrtümlicherweise auch Ausgaben der FNR für die Öffentlichkeitsarbeit enthalten seien. Im Auftragschreiben des BMLEH an die FNR sei die „Konzipierung und Durchführung der Fach- und Verbraucherinformationen“ als eine der durchzuführenden Arbeiten aufgeführt. Es handele sich bei dieser Maßnahme um keine Öffentlichkeitsarbeit für die Fördermaßnahme, sondern um eine Auftragsarbeit. Die Ausgaben seien daher nicht den Projektträgerkosten zuzuordnen. Die maßgeblichen Beträge von 197 853 Euro im Jahr 2021, 618 587 Euro im Jahr 2022 und 666 630 Euro im Jahr 2023 hat die FNR nachgewiesen.

Zur Empfehlung, die Projektträgerausgaben im Wirtschaftsplan des KTF transparent und vollständig auszuweisen, hat das BMLEH keine Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Unter Berücksichtigung der irrtümlich übermittelten und nun nachgewiesenen Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit als Auftragsarbeit der FNR ändern sich die jährlichen Anteile der Ausgaben für die Projektträgerkosten an den Gesamtausgaben auf

- 18 % im Jahr 2021,
- 9 % im Jahr 2022 und
- 4 % im Jahr 2023.

Wir erwarten, dass die Ausgaben für diese Kosten dauerhaft unterhalb der 5 % der Baransätze des Titels bleiben.

Außerdem fordern wir das BMLEH auf, die Ausgaben für Projektträgerleistungen und Programmmanagement transparent, vollständig und korrekt anzugeben. Der Haushaltsgesetzgeber und die Öffentlichkeit sollen erkennen können, welcher Anteil der Mittel den Zielen und Adressaten der Projekte unmittelbar zugutekommt und welcher

für Verwaltungs-, Informations- und Koordinierungstätigkeiten vorgesehen ist. Deshalb erwarten wir, dass das BMLEH künftig die im Wirtschaftsplan des KTF bzw. im Einzelplan 10 mitveranschlagten Ausgaben für Projektträgerleistungen und Programmmanagement, einschließlich derjenigen für die Administration durch institutionelle Zuwendungsempfänger (nachrichtlich) ausweist. Entsprechend sollten auch die Ist-Ausgaben für diese Zwecke umfassend im KTF-Bericht dargestellt werden, um seinen Informationsgehalt zu erhöhen.

7 Fördersätze

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Zur Intensität der Projektförderung bestimmten beide Förderprogramme unter der Nummer 4.2.2, dass pro Zuwendungsempfänger folgende Sätze nicht überschritten werden dürfen:

- 100 % der beihilfefähigen Kosten für Grundlagenforschung,
- 80 % der beihilfefähigen Kosten für industrielle Forschung,
- 60, bzw. ab dem Jahr 2024 70 % der beihilfefähigen Kosten für experimentelle Entwicklung,
- 70 % der beihilfefähigen Kosten für Durchführbarkeitsstudien.

Bis zu 100 % Förderintensität war bei

- a. Grundlagenforschung,
- b. bei der Förderung von Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung für nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne von Abschnitt 2.1.1 des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation¹⁰ oder
- c. (bis Ende des Jahres 2023) bei Erfüllung der Bedingungen von Artikel 31 der Agrarfreizellungsverordnung¹¹ zulässig.

¹⁰ Kommissionsmitteilung; Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01).

¹¹ Verordnung (EU) Nummer 702/2014 vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Zu a)

„Grundlagenforschung“ bezeichnet experimentelle oder theoretische Arbeiten, die in erster Linie dem Erwerb neuen Grundlagenwissens ohne erkennbare direkte kommerzielle Anwendungsmöglichkeiten dienen.¹²

Zu b)

Förderbar sind Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung („Forschungseinrichtungen“) und Forschungsinfrastrukturen, die sowohl nichtwirtschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen. Dann sind die nichtwirtschaftlichen und die wirtschaftlichen Tätigkeiten und ihre Kosten, Finanzierung und Erlöse voneinander zu trennen, sodass keine Gefahr der Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeit besteht.

Zu c)

Artikel 31 Absatz 1 der Agrarfreistellungsverordnung bestimmt, dass Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen im Agrar- und Forstsektor im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, sofern die in den Absätzen 2 bis 7 des vorliegenden Artikels und in Kapitel I festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

Danach

- darf die Beihilfe nur an eine Einrichtung für Forschung und Wissensverbreitung gewährt werden (Artikel 31 Absatz 5),
- sind zu Beginn und am Ende des geförderten Vorhabens bestimmte Informationen im Internet zu veröffentlichen.

Haushaltsrechtlich darf eine Vollfinanzierung ausnahmsweise bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Diese kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zweckzwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat. Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten, sollen diese sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen (VV Nummern 2.4 und 2.5 zu § 44 BHO).

Ergänzend bestimmte der „Leitfaden des BMEL für das Einreichen von Skizzen und Anträgen im Rahmen des BMEL-Förderprogramms Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen“ (Nummern 6 und 7), dass für die Einordnung eines Vorhabens in die Forschungskategorien auch die Entwicklungsstufe einer Technologie herangezogen werden kann.

¹² Quelle: Definition laut Mitteilung der Kommission zum Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01) unter der Nummer 1.3, Ziffer 15 Buchstabe m.

Hierfür ist dann der Technologiereifegrad zu Projektbeginn maßgeblich. Dazu enthält der Leitfaden eine Übersicht (vgl. Tabelle 4):

Tabelle 4

Einordnung von Vorhaben nach dem Technologiereifegrad

Technologiereifegrad								
TRL 1 Beschreibung des Funktionsprinzips	TRL 2 Beschreibung des Technologiekonzepts	TRL 3 Nachweis der Funktionsfähigkeit	TRL 4 Validierung im Labor/Technikum	TRL 5 Technische Validierung in einer relevanten Einsatzumgebung	TRL 6 Demonstration in einer relevanten Einsatzumgebung	TRL 7 Demonstration im Einsatz	TRL 8 Qualifiziertes und vollständiges System (Referenz)	TRL 9 System im erfolgreichen Einsatz
Grundlagenforschung								
		Industrielle Forschung						
					Experimentelle Entwicklung			
Forschungskategorien								

Quelle: Übersicht aus dem Leitfaden des damaligen BMEL für das Einreichen von Skizzen und Anträgen im Rahmen des Förderprogramms Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen.

Wir untersuchten, mit welcher Förderintensität die FNR die Maßnahmen bewilligte. Dazu stellte die FNR eine Übersicht der bis zum 30. Mai 2024 geförderten Maßnahmen bereit. Danach wurden 100 Vorhaben mit einem Fördervolumen von 97 Mio. Euro bewilligt. In 92 der 100 Fälle gewährte die FNR eine Förderquote von 100 %. Die bewilligte Förderhöhe entsprach regelmäßig der vom Antragsteller beantragten Förderquote.

Die Angemessenheit der beantragten Förderquote leitete die FNR nach eigenen Angaben nicht anhand der Vorgaben des Förderungsprogramms oder des Technologiereifegrades her. Sie bestimmte die Förderhöhe danach, ob es sich bei dem Vorhaben um „nichtwirtschaftliche Tätigkeit“ handelte. In diesem Fall gewährte die FNR eine 100 %-Vollfinanzierung. Ob es sich bei dem Zuwendungsempfänger um eine Einrichtung für Forschung und Wissensverbreitung mit Beschäftigten handelte, die die Qualifikation für Grundlagenforschung hatten, prüfte die FNR nicht. Ebenso war nicht dokumentiert, welche objektiven Kriterien für die Einordnung als nichtwirtschaftliche Tätigkeit maßgeblich waren.

Wir untersuchten die 92 Fälle danach, ob hier die formalen Voraussetzungen für eine Vollfinanzierung vorlagen. Danach waren 68 Zuwendungsempfänger Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung wie Hochschulen, Universitäten oder Forschungseinrichtungen des Bundes.

Zu den übrigen 24 Zuwendungsempfängern zählten

- Landkreise/Kommunen,
- Landwirtschaftskammern,
- Landesämter,
- ein Dienstleistungszentrum,
- private Stiftungen sowie
- eine GmbH.

Ihnen gewährte die FNR Zuwendungen von insgesamt rund 30 Mio. Euro. Hätte die FNR anstelle der Einordnung als Grundlagenforschung (100 %) eine Einstufung entsprechend dem Technologiereifegrad als experimentelle Entwicklung (70 %) vorgenommen, lägen die Bewilligungen – bei Annahme des aktuellen Fördersatzes – bei insgesamt 21 Mio. Euro.

Beispielhaft wird auf folgende Bewilligungen verwiesen:

Fall 1:

Eine Kommune beantragte am 22. Februar 2023 eine Förderung von 100 %. Zweck war die „Unterstützung beim Anlegen der Polder, Betreuung der hergestellten Rohrkolbenflächen und begleitende Öffentlichkeitsarbeit“.

Die FNR bewilligte mit Bescheid vom 19. September 2023 eine Zuwendung von 306 057 Euro als Vollfinanzierung auf Ausgabenbasis. Als Zuwendungszweck benannte die FNR den Anbau von Rohrkolben und die Verwertung der Biomasse als Baustoff und Gartenbausubstrat.

Fall 2:

Der Kreisverband eines Landvolkes beantragte am 31. Januar 2023 für die „Entwicklung marktfähiger Produkte aus Nasswiesenpaludikulturen“ eine Förderung von 100 %.

Die FNR bewilligte mit Bescheid vom 13. November 2023 eine Zuwendung von 1 306 057 Euro als Vollfinanzierung auf Ausgabenbasis. Als Zuwendungszweck benannte die FNR die Verwertung und Vermarktung von Nasswiesenpaludikulturen mit dem Ziel, „eine Fabrik in regionaler Umgebung der vorhandenen Biomasse“ zu planen.

Fall 3:

Am 19. September 2023 präsentierte eine private Stiftung dem BMLEH eine Maßnahme zur wirtschaftlichen Vermarktung von auf Moorböden angebauten Pflanzen, um klimaverträgliche Produkte (z. B. Papier, Kartonagen, Bau- und Dämmstoffe) anzubieten. Ziel war es u. a., „einen Standard zu schaffen, der garantiert, dass im vorliegenden Produkt Paludi-Biomasse aus wiedervernässten, landwirtschaftlich genutzten Mooren enthalten ist“. Die Einhaltung der Standards sollte durch Zertifizierungsunternehmen bestätigt werden. Die Zertifizierung sollte in Lizenz vermarktet werden. Die Einnahmen aus den Lizenzgebühren wollte die private Stiftung „zweckgebunden“ verwenden.

Nach der Präsentation gab das BMLEH „ein positives Feedback“ und bat die Stiftung, einen Antrag mit einer Projektskizze einzureichen. Die Präsentationsunterlagen leitete das BMLEH am 21. September 2023 an die FNR weiter.

Am 14. November 2023 reichte die Stiftung das für eine standardisierte Antragstellung vorgegebene „Projektblatt mit Skizze“ bei der FNR ein.

Nach dessen Sichtung bat die FNR das BMLEH mit Schreiben vom 15. November 2023 um Zustimmung zum Abweichen vom standardisierten Verfahren. Es sollte ein „einstufiges Prüfungsverfahren“ durchgeführt werden. Bei einem einstufigen Verfahren entfällt die Skizzenprüfung. Diesem Verfahren stimmte das BMLEH am gleichen Tag zu.

Am 19. Dezember 2023 bat die FNR das BMLEH um Zustimmung, das Vorhaben nicht von einem unabhängigen Gutachter bewerten zu lassen. Den Verzicht auf die externe Begutachtung begründete die FNR mit einer begrenzten Auswahl möglicher Gutachter sowie mit dem geplanten Vorhabenstart zum 1. März 2024. Diesem Vorschlag stimmte das BMLEH wiederum am gleichen Tag zu.

Mit Bescheid vom 16. April 2024 gewährte die FNR für das Vorhaben 915 022,72 Euro als Vollfinanzierung auf Ausgabenbasis.

Vorläufige Würdigung

Bei der Festsetzung der Förderintensität hat die FNR die diesbezüglichen Regelungen wiederholt nicht beachtet. Der höchstmögliche Fördersatz von bis zu 100 % hätte nur bei Vorhaben der Forschungsart Grundlagenforschung gewährt werden dürfen. Für die Zuordnung zu den Förderkategorien hätte die FNR auf die Übersicht mit den Technologieifegraden zurückgreifen müssen, die das BMLEH vorgegeben hat. Die FNR hat diese jedoch bei der Zuordnung der Vorhaben unberücksichtigt gelassen. Stattdessen legte sie das selbst gewählte Kriterium „nichtwirtschaftliche Tätigkeit“ ihren Entscheidungen zugrunde.

Im Ergebnis hat die FNR bei 92 der Bewilligungen den höchstmöglichen Fördersatz von 100 % gewährt. Kommunen, der Verband eines Landvolkes oder eine private Stiftung wurden wissenschaftlichen Einrichtungen zur Grundlagenforschung gleichgestellt.

Daneben hat die FNR die maximale Förderhöhe zum Regelfall gemacht. Nummer 4.2.2 der Förderrichtlinien bestimmte die Obergrenzen der Beihilfeintensität. Die FNR war und ist nicht gehindert, Zuwendungen mit einem geringeren Fördersatz zu gewähren. Sie ist aufgefordert, von diesem Ermessensspielraum im Interesse eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Geldern Gebrauch zu machen. Der hohe Anteil an Vollfinanzierungen legt nahe, dass die FNR zu wenig Wert daraufgelegt hat, das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger zu berücksichtigen und deren finanzielle Beteiligung einzufordern.

Eine solche finanzielle Beteiligung ist außerdem ein wichtiger Hinweis darauf, dass der Zuwendungsempfänger selbst ein Interesse an einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Durchführung sowie an der Wirksamkeit des geförderten Vorhabens hat. Zudem wird so sichergestellt, dass in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips Begünstigte zunächst ihre finanziellen Möglichkeiten ausschöpfen, bevor Steuergelder verwendet werden. Werden 100 % der Ausgaben durch staatliche Zuwendungen und damit ohne Eigenleistung finanziert, verstärkt dies die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass künftig

- die Förderintensität am Technologiereifegrad ausgerichtet wird,
- ein Eigenanteil an den förderfähigen Ausgaben in der Regel obligatorisch ist und
- die Gewährung der zulässigen Höchstfördersätze auf aktenkundig begründete Ausnahmefälle beschränkt wird.

Stellungnahme

Das BMLEH hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht angeschlossen.

Es hat darauf hingewiesen, dass sich die Obergrenzen der Förderquote aus der „Verordnung (EU) Nummer 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AGVO) ableiteten. Liege keine Beihilfe vor, könnten die EU-Beihilfehöchstintensitäten mit der nationalen Förderquote überschritten werden.

Maßgeblich für die Festsetzung der Förderquote sei deren Begründung in dem entsprechenden Abschnitt der Antragsprüfung. Der vom Bundesrechnungshof genannte Automatismus, dass nichtwirtschaftliche Tätigkeit ohne weitere Prüfung zu einer Vollfinanzierung führt, sei nichtzutreffend.

Bei der Prüfung würden die Ausführungen des Leitfadens zum FPNR 2015 Kapitel 7.4 bzw. zum FPNR 2024 Kapitel 7.3 als Maßstab gelten. Die Forschungskategorie sei dabei nur eine Kategorie. Der Technologiereifegrad sei nicht allein Grundlage der Bemessung einer Förderquote.

Die Argumentation des Bundesrechnungshofes lasse außer Acht, dass die Förderquote als Ergebnis einer Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Antragsteller sowie des Subsidiaritätsgrundsatzes bemessen werde.

Abschließende Würdigung

Die Auffassung des BMLEH ist mit dem Zuwendungsrecht und den eigenen Förderbestimmungen nicht vereinbar.

Das nationale Förderprogramm stimmt hinsichtlich Kategorisierung und maximaler Förderquote mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der EU überein:

Tabelle 5

Zuordnung von Förderhöchstgrenzen nach Kategorien

Kategorie	Max. Zuwendungssatz lt. Nr. 4.2.2 des Förderprogramms	EU-Beihilfeshöchstintensitäten lt. AGVO
	<i>in %</i>	
Grundlagenforschung	100	100
Industrielle Forschung	80	80
experimentelle Entwicklung	70	70
Durchführbarkeitsstudien	70	70

Quelle: Nummer 4.2.2 des Förderprogramm sowie Nummer 7.2 des Leitfadens, AGVO.

Einzelheiten zur Förderquote bestimmt der „Leitfaden für das Einreichen von Skizzen und Anträgen im Rahmen des BMEL-Förderprogramms „Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen“. Dessen Nummer 7.3 regelt, „die Intensität der Projektförderung (Förderquote) leitet sich weiterhin aus den Forschungskategorien und dem Vorhabencharakter ab. In den Fällen, in denen die geplante Zuwendung eine Beihilfe gemäß Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) darstellt, wird die maximal mögliche nationale Förderquote durch die unter Kapitel 7.2 aufgeführten Beihilfeshöchstintensitäten begrenzt. Die nationalen Förderquoten können auch geringer sein als die nach EU-Recht zulässigen Beihilfeshöchstintensitäten. Die Festlegung erfolgt unter Berücksichtigung der nationalen förder- und haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie in welchem Umfang die Ziele des FPNR durch das Vorhaben erreicht werden sollen.“

Diese Bestimmungen missachtete die FNR, indem sie

- a. eine 100 % Förderung auch außerhalb der Kategorie „Grundlagenforschung“ festsetzte und
- b. bis auf wenige Ausnahmen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller nicht ausreichend prüfte.

Zu a)

Die in dem Förderprogramm festgelegten maximalen Zuwendungssätze sollten den Projektträger bei seinen Entscheidungen binden. Die Förderrichtlinie billigt dem Zuwendungsgeber kein Ermessen zu, die maximale Förderhöhe nach (sachfremden) anderen Kriterien als der Art der Forschung und somit mittelbar dem Technologiereifegrad weiter zu erhöhen. Die Einlassung des BMLEH, dass es mit der nationalen Quote über die EU-Beihilfeintensitäten hinaus fördern dürfe, falls keine EU-Beihilfe vorliegt, läuft ins Leere. Denn das BMLEH hat sich selbst mit der Festlegung von Förderhöchstätzen gebunden, die den EU-Beihilfeshöchstintensitäten entsprechen. Nummer 4.2.2, letzter Absatz des Förderprogramms bestimmt ausdrücklich: „Mit der Regelung der AGVO werden die höchstzulässigen Zuwendungssätze festgelegt“.

Immer dann, wenn die FNR den im Förderprogramm für die jeweilige Forschungskategorie festgelegten maximalen Zuwendungssatz überschritt, handelte sie ermessensfehlerhaft zu Lasten des Bundes. Bei den von uns geprüften Maßnahmen bewilligte sie 9 Mio. Euro zu viel. Wir bitten zu prüfen, ob die insoweit zu Unrecht gewährten Bewilligungen widerrufen werden können.

Zu b)

Ein Entscheidungsspielraum des Projektträgers bestand bei der Festsetzung des Fördersatzes nur unterhalb der Maximalbeträge. Dazu musste er die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Antragsteller sowie den Subsidiaritätsgrundsatz

berücksichtigen und ggf. die Festsetzung des maximalen Zuwendungssatzes der jeweiligen Kategorie begründen.

Kein vollständiger Einsatz von Eigenmitteln des Antragstellers ist regelmäßig nur dann zulässig, wenn die Förderung überwiegend im Interesse des Zuwendungsgebers liegt und insofern einen Anreiz für den Zuwendungsempfänger bilden soll, der anderenfalls kein Interesse an einem förderfähigen Vorhaben hat.

Jede Entscheidung, mit dem Höchstfördersatz zu fördern, muss aktenkundig begründet werden. Der Zuwendungsgeber muss die wesentlichen Gründe seiner Entscheidung nachvollziehbar darlegen. Maßgebend ist, in welcher Höhe ein finanzieller Anreiz erforderlich ist, damit das Projekt zustande kommt. Eine zu hohe Förderquote führt zu Mitnahmeeffekten, die dem Grundsatz der Notwendigkeit widersprechen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Antragstellers kann ein Kriterium für die Festsetzung der Förderhöhe sein. Dazu hätte die FNR die Entwicklung des Vermögens und der Schulden nachvollziehbar, etwa anhand der Jahresabschlüsse der letzten beiden Jahre, prüfen müssen.

Tatsächlich stellten wir fest, dass die FNR die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller nicht prüfte. Sie verließ sich auf die Angabe im Antragsvordruck, die regelmäßig die Höchstförderung vorsah. In keinem der untersuchten Maßnahmen forderte die FNR Antragsteller zum Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit auf oder überprüfte diese aktenkundig anderweitig. So gewährte sie in dem oben dargestellten Fall 3 eine 100 % Förderung. Die Maßnahme war überwiegend der Kategorie experimentelle Entwicklung zugeordnet. Damit war maximal ein Fördersatz von 70 % möglich. Die 100 %-Förderquote wurde damit begründet, dass „die Einreicher das Projekt nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können, dazu fehlt es an der erforderlichen finanziellen Ausstattung“.

Im Ergebnis bleiben wir bei unserer Bewertung, dass das BMLEH bei der Durchführung des Förderprogramms eine ordnungsgemäße Anwendung der von ihm festgelegten Fördersätze durch die FNR sicherzustellen hat. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die Fördersätze keine Regelsätze sind und dass sich die Förderung auf das Notwendige zu beschränken hat. Dazu sollte das FNR einschlägige Unterlagen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Antragsteller (z. B. Wirtschaftspläne mit Angaben zu Eigenmitteln, Jahresabschlüsse) heranziehen. Das Ergebnis der Prüfung einschließlich der Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers hat das FNR zu dokumentieren. Wenn erforderlich, sollte die FNR ihre Beschäftigten entsprechend schulen, damit sie die beantragten Maßnahmen der korrekten Forschungskategorie zuordnen sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller beurteilen können.

8 Ressortabstimmung

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Hierzu gehört auch, dass bei Entscheidungen und Maßnahmen darauf geachtet wird, dass die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Nur so kann geprüft werden, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch und den erwarteten Nutzen wirtschaftlich ist.

Das BMUKN und das BMLEH fördern jeweils eigenständig Projekte mit dem Ziel, die Funktionen der Moore für den Klima- und Biodiversitätsschutz zu erhalten und wiederherzustellen. Beide Ressorts vereinbarten dazu eine enge Kooperation.

Im Dezember 2021 bewilligte das BMUKN insgesamt 48 Mio. Euro für vier Pilotvorhaben zur Bewirtschaftung von wiedervernässten Moorböden über einen zehnjährigen Zeitraum. Das BMUKN beauftragte die Zukunft-Umwelt-Gesellschaft gGmbH (ZUG gGmbH) als Projektträger. Im Jahr 2022 trat die FNR an die ZUG gGmbH mit der Bitte heran, sich zu den Vorhaben im Bereich Moorbodenschutz auszutauschen und abzustimmen. Ziel der Kooperation war es, die vier Pilotvorhaben des BMUKN und die geplanten MuD des BMLEH abzugleichen, um Doppelförderung zu vermeiden. Auf Initiative der FNR fanden seit Oktober 2022 mehrere Abstimmungsrunden statt. Ab Oktober 2023 sollten auch die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen den Projektträgern ZUG gGmbH und FNR festgelegt werden. Des Weiteren sollten Synergien und Erkenntnisse aus den Pilotvorhaben des BMUKN für die MuD des BMLEH genutzt werden. Zudem sollten ein gemeinsames Stammdatenregister für die geförderten Projekte aufgebaut und ein einheitliches Monitoringsystem entwickelt werden.

Im Juli 2023 bewilligte das BMLEH eine Zuwendung für ein Verbundvorhaben zur zentralen Koordination der MuD zum Moorbodenschutz (Paludizentrale) in Höhe von rund 13 Mio. Euro. Die Paludizentrale sollte u. a. Koordinationsaufgaben für die MuD übernehmen und eine übergeordnete Auswertung durch Abstimmung der Methodik, auch mit den Paludikultur-Pilotvorhaben des BMUKN, und der Ergebnisse ermöglichen. Über das PaludiNetz sollen bundesweit Projekte vernetzt werden, um einen Wissenstransfer der Ergebnisse einzurichten und einen kontinuierlichen Austausch zwischen allen Akteuren zu gewährleisten.

In einer gemeinsamen Besprechung zwischen BMUKN, BMLEH und den beiden Projektträgern am 24. Oktober 2023 bemängelte das BMUKN – wie vorher bereits die FNR –

den fehlenden Informationsaustausch und regte eine Kooperation zwischen den beiden Projektträgern ZUG gGmbH und FNR an. Die Gesprächspartner bekräftigten ihre Kooperationsbereitschaft und vereinbarten den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zur Nutzung und Veröffentlichung von Daten und Ergebnissen der geförderten Projekte sowie den Austausch der Vorhabenbeschreibungen zum Moorbodenschutz. Eine Kooperation in der Form, dass Synergien genutzt und Daten ausgetauscht werden, war bis zum Abschluss der Erhebungen nicht aktenkundig dokumentiert.

Vorläufige Würdigung

Das BMUKN und das BMLEH fördern jeweils Projekte mit dem Ziel, die Funktionen der Moore für den Klima- und Biodiversitätsschutz zu erhalten und wiederherzustellen. Trotz des gemeinsamen Zieles haben sie sich nicht hinreichend abgestimmt. Um Synergien zu nutzen und Haushaltsmittel des Bundes wirtschaftlich einzusetzen, ist es unabdingbar, dass eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für einen angemessenen Ressourceneinsatz vorliegen. Mangelnde Abstimmungsprozesse und die fehlende schriftliche Kooperationsvereinbarung zwischen BMUKN und BMLEH erhöhen das Risiko einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung. Es kann zu Doppelarbeiten auf Ebene der Projektträger und inhaltlichen Überschneidungen auf Ebene der Projekte kommen.

Empfehlungen

Wir haben vom BMLEH erwartet darauf hinzuwirken, dass

- die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der beiden Ressorts definiert und abgegrenzt werden und dazu eine Ressortvereinbarung abgeschlossen wird,
- sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Projektträgern verbessert und
- Daten, Berichte, Studien und Veröffentlichungen zu den Fördermaßnahmen und ihren Ergebnissen soweit wie möglich wechselseitig durch die beiden Ressorts BMUKN und BMLEH sowie die von ihnen beauftragten Projektträger genutzt werden.

Stellungnahme des BMLEH

Das BMLEH hat der Empfehlung einer möglichen Ressortvereinbarung für eine zukünftige noch engere Zusammenarbeit zwischen BMLEH und BMUKN bei den genannten Themen zugestimmt. Es hat zugesagt, Einzelheiten mit dem BMUKN zu erörtern. Ergänzend hat es darauf hingewiesen, dass eine solche Ressortvereinbarung neben der fachlichen Zusammenarbeit auch eine konkrete finanzielle Zusammenarbeit beinhalten sollte.

Abschließende Bewertung

Mit der Zusage schließen wir die Erörterung ab. Die finanzielle Ausgestaltung sollte Gegenstand der anstehenden Haushaltsberatungen sein.

9 Gesamtwürdigung

Unsere Prüfung hat ergeben, dass durch die derzeitige Ausgestaltung der Förderung ein wirksamer Einsatz der Fördermittel noch nicht gewährleistet ist. Den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses folgend sollen sämtliche auf die Erreichung der Klimaschutzziele ausgerichtete Fördermaßnahmen quantifizierbare Treibhausgasminderungen bewirken. Das BMLEH hat es versäumt, für beide Fördermaßnahmen Ausgangswerte festzulegen sowie Zielwerte zu bestimmen, mit denen die Treibhausgasminderungen ermittelt werden könnten. Weil es an einer belastbaren Quantifizierung der durch die Förderung angestrebten und erreichten Treibhausgasminderungen fehlt, konnte das BMLEH den Erfolg, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der bisherigen Bewilligungen von 97 Mio. Euro – Stand: 30. Mai 2024 – nicht nachweisen. Ihm war es – ausgehend von seinen Planungen – nicht möglich darzulegen, dass

- das angestrebte Ziel, Treibhausgase durch die Wiedervernässung von Moorböden und den Einsatz von Torfersatzprodukten einzusparen, erreicht wurde,
- die Fördermaßnahmen ursächlich für etwaige Verbesserungen waren und
- die Förderung ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweist.

Die Ankündigung, das Statistische Bundesamt mit der Datenerhebung zur Torfverwendung zu beauftragen, sehen wir als einen Schritt in die richtige Richtung an. Die gewonnenen Daten sollten im Weiteren Grundlage für eine Erfolgskontrolle der Torfminierungsstrategie sein.

Das BMLEH sollte bei der Begutachtung der Anträge verstärkt auf seine eigenen Experten und die Forschungseinrichtungen aus seinem Geschäftsbereich zurückgreifen, um möglichst eigenständig Entscheidungen über förderwürdige Vorhaben treffen zu können. Im Gegenzug sollten diese Einrichtungen nur ausnahmsweise Zuwendungen aus den Förderaufrufen erhalten. So könnten die negativen Auswirkungen eines „closed shop“ mit Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Gutachtern und Antragstellern deutlich reduziert werden.

Vor dem Hintergrund der nicht verausgabten Haushaltsmittel seit Auflegung der Förderung sollte das BMLEH deutlich geringere Haushaltsansätze veranschlagen. Für die bisherige vergleichsweise hohe Veranschlagung gab es keine belastbare Grundlage. Die Differenz zwischen geplanten und tatsächlichen Ausgaben wäre noch höher ausgefallen, wenn

- das BMLEH nicht weit überwiegend Vollfinanzierungen gewährt hätte, die aber nach den Fördervoraussetzungen des Förderprogramms auf die Grundlagenforschung durch wissenschaftliche Einrichtungen beschränkt sind,
- das BMLEH eine nennenswerte Beteiligung der Zuwendungsempfänger an den einzelnen Fördermaßnahmen eingefordert und die Förderintensität bei Zuwendungen an nichtwissenschaftliche Einrichtungen wie private Stiftungen oder Kommunen auf die zulässigen 70 % begrenzt hätte,
- die Ausgaben für die Projektträgerkosten nicht zumindest in den ersten beiden Jahren der Förderung über der vom BMF festgelegten Grenze von 5 % der Programmmittel gelegen hätten.

Dass die Forschung der Ressortforschungseinrichtungen des BMLEH über Projektförderungen finanziert wird, sollte künftig die Ausnahme sein. Sie sollte grundsätzlich mit den für diesen Zweck speziell bereitgestellten Haushaltsmitteln und nicht zusätzlich aus projektgebundenen Zuwendungen finanziert werden. Solche Zuwendungen sollte das BMLEH seinen Ressortforschungseinrichtungen nur dann gewähren, wenn der Bedarf an Ressortforschung nicht aus deren Budget gedeckt werden kann.

Positiv zu bewerten ist, dass das BMLEH die Kooperation mit dem ebenfalls für den Moorbodenschutz zuständigen BMUKN und dessen Projektträger verbessern sowie Verantwortlichkeiten und Aufgaben der beiden Ressorts definieren will.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.