



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

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

Kapitel 6092 Titel 686 31

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

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

Gz.: II 1 - 0002637/WU

24. März 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	9
1.1	Anlass	9
1.2	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz	9
1.3	Förderrichtlinie	10
2	Notwendigkeit der Ausgaben	11
2.1	Sachverhalt	11
2.2	Würdigung	12
2.3	Stellungnahme des BMUV	13
2.4	Abschließende Würdigung	13
3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	14
3.1	Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	16
3.1.1	Sachverhalt	16
3.1.2	Würdigung	17
3.1.3	Stellungnahme des BMUV	17
3.1.4	Abschließende Würdigung	18
3.2	Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs	18
3.2.1	Sachverhalt	18
3.2.2	Würdigung	20
3.2.3	Stellungnahme des BMUV	21
3.2.4	Abschließende Würdigung	21
3.3	Ziele und mögliche Zielkonflikte	22
3.3.1	Sachverhalt	22
3.3.2	Würdigung	24
3.3.3	Stellungnahme des BMUV	26
3.3.4	Abschließende Würdigung	27
3.4	Handlungsalternativen	27

3.4.1	Sachverhalt	27
3.4.2	Würdigung	28
3.4.3	Stellungnahme des BMUV	31
3.4.4	Abschließende Würdigung	31
3.5	Finanzielle Auswirkungen	32
3.5.1	Sachverhalt	32
3.5.2	Würdigung	32
3.5.3	Stellungnahme des BMUV	33
3.5.4	Abschließende Würdigung	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

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

BVVG *Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*

F

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

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KMU *Kleinst-, kleine oder mittlere Unternehmen*

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

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

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) stellt einem Projektträger in den Jahren 2024 bis 2027 insgesamt 115 Mio. Euro aus dem Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für ein Zuschussprogramm zur Verfügung. Grundlage dafür bildet eine neue „Richtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ (Förderrichtlinie). Das BMUV fördert damit den Einsatz spezieller Landmaschinen, mit dem Ziel, eine veränderte, schonende Bodenbewirtschaftung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen herbeizuführen. Auf diese Weise sollen die Kohlenstoffspeicherung und die Biodiversität im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry; LULUCF; LULUCF-Sektor) erhöht werden. Mit dem Zuschussprogramm setzt das BMUV die Maßnahme Nummer 6.5 „Maschinen und Geräte zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ im „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ (Aktionsprogramm) um. Zu der der Förderrichtlinie zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt der Bundesrechnungshof unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV abschließend Folgendes fest:

Das BMUV hat nicht begründen können, weshalb es einer Förderung durch den Bund in der geplanten Ausgestaltung bedarf. Die der Förderrichtlinie zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genügt den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht. Sie ist nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu begründen. Das BMUV ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht nachgekommen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu überarbeiten und die aufgezeigten Mängel in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beheben. Im Einzelnen:

- 0.1 Die vom BMUV angestrebte flächendeckende einheitliche Bundesförderung setzt die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes voraus. Die regionalen Unterschiede und einzelbetrieblichen Faktoren haben keine Notwendigkeit für einheitliche Förderkonditionen und eine überregionale Koordinierung durch den Bund begründet. Das BMUV hat auch nicht dargelegt, weshalb der Vollzug durch die Länder erfolglos bleiben würde.

Das BMUV hat ergänzend erklärt, es steuere mit der Förderrichtlinie gezielt Lücken in der Gesamtförderlandschaft an. Durch dieses Förderangebot für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes beschränke es Länderkompetenzen nicht. Das BMUV hat nicht hergeleitet, welche regionalen Unterschiede und einzelbetriebliche Faktoren einheitliche Förderkonditionen und eine überregionale Koordinierung durch den Bund erfordern. Ebenso wenig hat es erläutert, weshalb der Vollzug durch die Länder erfolglos bleiben sollte.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass das BMUV die Notwendigkeit der Ausgaben durch den Bund nicht ausreichend begründet hat. Damit hat das BMUV die zwingend einzuhaltenden Grundsätze der §§ 6 und 7 BHO nicht ausreichend beachtet (Ziffer 2).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit einer geplanten Förderung erst untersucht hat, nachdem es den Förderrichtlinienentwurf fertigstellt und im Ressortkreis abstimmt hatte.

Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes mit einem Verweis auf die für das Aktionsprogramm erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zurückgewiesen. Darin habe es bereits die grundsätzlich in Betracht kommenden Handlungsalternativen verglichen.

Die Frage, welche Handlungsalternative für jede der 69 Einzelmaßnahmen des Aktionsprogramms wirtschaftlich geboten ist, lässt sich nicht durch einen „grundsätzlichen Vergleich“ vorab begründen. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum übergeordneten Aktionsprogramm sollte vielmehr dargelegt sein, mit welchem Maßnahmenmix das BMUV die Ziele des Aktionsprogramms wirtschaftlich erreichen kann. Der Bundesrechnungshof empfiehlt abschließend, die Wirtschaftlichkeit einer Einzelmaßnahme in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben ergebnisoffen zu untersuchen. Das Ergebnis ist bei einer Fortschreibung der übergeordneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen; der Maßnahmenmix ist gegebenenfalls anzupassen (Ziffer 3.1).

- 0.3 Das BMUV hat es versäumt, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf vollständig zu analysieren. Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass das BMUV Handlungsalternativen bereits ausgeschlossen hat, ohne sie miteinander verglichen zu haben. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war daher nicht ergebnisoffen.

Das BMUV hat die Auffassung vertreten, die Gesamtausgangslage zum Zeitpunkt der Entwicklung des Zuschussprogramms und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarf hinreichend analysiert und dargelegt zu haben.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass das BMUV nicht weiß, in welchem Umfang landwirtschaftliche Flächen bereits schonend bewirtschaftet werden, welche Flächen perspektivisch schonend bewirtschaftet werden sollen und wie viel zusätzliches Speichervermögen für Kohlenstoff und erhöhte Biodiversität damit einhergehen. Damit bleibt offen, welchen Beitrag das BMUV mit den für das Zuschussprogramm zur Verfügung gestellten 115 Mio. Euro zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele für den LULUCF-Sektor nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) zu leisten vermag. Ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuermitteln hätte eine rechtzeitige Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfordert, um so die Wissenslücken zu schließen und die Unklarheiten zu beseitigen (Ziffer 3.2).

- 0.4 Das BMUV hat es versäumt, die Ziele des Zuschussprogramms ausreichend zu konkretisieren. Für eine erhöhte Kohlenstoffspeicherung durch veränderte Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen hätte das BMUV die Ziele auf den verschiedenen Wirkungsebenen miteinander verknüpfen müssen. Soweit das BMUV die Erhöhung der Biodiversität als Ziel in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen möchte, hat es dieses Ziel zu konkretisieren und das Wirkmodell zu ergänzen. Die

Ziele sind so konkret zu beschreiben, dass sie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

Das BMUV hat mit seinem Verweis auf ergänzende Dokumente die Kritik des Bundesrechnungshofs nicht ausgeräumt. Es kann die mit den geförderten Agrarmaschinen erreichten CO₂-Einsparungen auf den mit ihnen bewirtschafteten Flächen ermitteln. Für eine Zielerreichungskontrolle auf Ebene des Zuschussprogramms fehlen aber unverändert die aus dem Aktionsprogramm abgeleiteten überprüfbaren Zielwerte für CO₂-Einsparung und Verbesserung der Biodiversität, die das BMUV mit dem Zuschussprogramm insgesamt erreichen will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass das BMUV diese Zielwerte für die mittlerweile begonnene Förderung entsprechend den SMART-Kriterien umgehend definieren muss. Andernfalls fehlt eine wesentliche Grundlage für spätere Erfolgskontrollen (Ziffer 3.3).

- 0.5 Das BMUV hat die benannten Handlungsalternativen „Eigenerledigung“ und „ordnungsrechtliche Vorgaben“ wie den Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung zu früh als ungeeignet bewertet und so einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Handlungsalternativen vermieden. Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Handlungsalternative ist deshalb nicht belegt. Die Gründe für die Bewertung hat das BMUV unzureichend dargestellt. Wegen der bisher nicht konkretisierten Ziele fehlt ein einheitlicher Bewertungsmaßstab. So ist offengeblieben, welchen Beitrag die Handlungsalternativen zur Minderung von CO₂-Äquivalenten und zur Erhöhung der Biodiversität in welchem Zeitraum leisten können. Damit hat dem BMUV die Grundlage gefehlt, die Handlungsalternativen mit Blick auf die erwartete Zielerreichung zu bewerten. Deshalb und wegen der fehlenden Herleitung der einzelnen Förderbedingungen besteht das Risiko, dass die verbliebene Alternative „Fördermaßnahme“ unwirtschaftlich ist.

Das BMUV hat erklärt, ein vertiefter Vergleich der Handlungsalternativen biete keinen Erkenntnisgewinn. Die Ausgestaltung der gewählten Handlungsalternative „Fördermaßnahme“ habe es insbesondere an den Zielen einer möglichst hohen Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz ausgerichtet.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit des Zuschussprogramms in der vorliegenden Ausgestaltung nicht angemessen nachgewiesen hat. Dazu hätte es unterschiedlich ausgestaltete Fördermaßnahmen als Handlungsalternativen entwickeln, die Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz mit messbaren Indikatoren unterlegen und schließlich die Alternativen anhand der noch zu konkretisierenden Ziele und Indikatoren (vgl. Ziffer 0.4) vergleichen müssen. Im Übrigen ist eine Fördermaßnahme mit hoher Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz unwirtschaftlich, wenn die langfristigen Wirkungsziele nicht erreicht werden. Sie kann deshalb nicht das alleinige Auswahlkriterium sein (Ziffer 3.4).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die vom BMUV erwarteten Administrationskosten von rund 8 % der geplanten Ausgaben über den vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgegebenen 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels liegen.

Ohne einen nachprüfbaren Beleg hat das BMUV angegeben, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben, bevor es sich für einen Projektträger entschieden hat. Der ausgewählte Projektträger verfüge über Merkmale, die in der vergleichenden Marktanalyse von keinem anderen Projektträger erfüllt werden konnten. Im Übrigen sei der Richtwert des BMF ungeeignet, weil die Projektträgerkostenquote wegen verschiedener Einflussfaktoren variere.

Das Ergebnis der Marktanalyse ist ohne eine Ausschreibung nicht nachvollziehbar. Deshalb bleibt weiterhin offen, ob die Beauftragung des ausgewählten Projektträgers wirtschaftlich und die Überschreitung der 5 % unvermeidlich waren. Im Übrigen ist der vom BMF vorgegebene Richtwert von 5 % nicht ungeeignet, nur weil die Projektträgerkostenquote über die Jahre variieren kann. Wegen dieser Variation hat der Bundesrechnungshof im vorliegenden Fall nicht ein einzelnes Jahr bewertet, sondern die durchschnittliche Quote über die geplante Gesamtlaufzeit des Zuschussprogramms (Ziffer 3.5).

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass

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

Auf Grundlage dieser Förderrichtlinie gewährt das BMUV Bundesmittel für ein Zuschussprogramm. Die Bundesmittel stellt das BMUV aus den im Wirtschaftsplan des KTF bei Kapitel 6092 Titel 686 31 für die Umsetzung des Aktionsprogramms veranschlagten Mitteln zur Verfügung. Die Förderrichtlinie gilt bis Ende 2026.

In einem ersten Teil der Prüfung hat der Bundesrechnungshof seine abschließenden Feststellungen zur Förderrichtlinie dargelegt. Im hier vorliegenden zweiten Teil äußert er sich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV abschließend zur Prüfung der oben genannten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase des Förderrichtlinienentwurfs.

1.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Die Bundesregierung beschloss im März 2023 das Aktionsprogramm, für das sie insgesamt 4 Mrd. Euro bereitstellen will. Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klima- und Biodiversitätsschutz nutzen. Das Aktionsprogramm umfasst 69 Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Es hat Bezüge und Querverbindungen zu vielen anderen Programmen und Strategien des Bundes. Die Bundesregierung sieht in ihm ihr zentrales Instrument, um die Bundesklimaschutzziele für den LULUCF-Sektor nach dem KSG zu erreichen. Sie werde die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung beachten und die Maßnahmen des Aktionsprogramms mit den Maßnahmen in Zuständigkeit der Länder koordinieren.²

Von den für das Handlungsfeld 6 „Böden als Kohlenstoffspeicher“ vorgesehenen 385 Mio. Euro plant das BMUV für das Zuschussprogramm Ausgaben von 115 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2027 ein.³ Mit dem Zuschussprogramm setzt das BMUV im Handlungs-

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

² [Broschüre Nummer 16022 des BMUV: Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023](#), Seite 4ff., abgerufen am 26. März 2024.

³ Einschließlich Ausgaben für den Projektträger.

feld 6 des Aktionsprogramms die Maßnahme Nummer 6.5 „Maschinen und Geräte zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ um. Durch den Einsatz von geförderten Maschinen und Geräten will das BMUV die Kohlenstoffspeicherung und die Biodiversität im LULUCF-Sektor durch veränderte, schonende Bewirtschaftung auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen erhöhen.

1.3 Förderrichtlinie

Mit direkten, nicht rückzahlbaren Zuwendungen⁴ will das BMUV Maschinen und Geräte zur Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden und zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen nach einer sogenannten Positivliste fördern. Diese ist unterteilt in die Kategorien A.1 und B.1 bis B.5. Die Positivliste ordnet Maschinen und Geräte zur Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden der Kategorie A.1 zu. Diese Maschinen haben einen geringeren Kontaktflächendruck als übliche Maschinen. Förderungen der Kategorie A.1 setzen die Bewirtschaftung von mindestens 5 Hektar nasser oder wiedervernässter Moorböden spätestens ein Jahr nach der Lieferung der geförderten Maschine voraus.⁵ Den Kategorien B.1 bis B.5 sind Geräte zur bodenschonenden Bewirtschaftung zugeordnet, wie zum Beispiel Feldroboter oder Mulchsaatpflanzmaschinen.

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

Die vom BMUV veröffentlichte Förderrichtlinie weicht neben redaktionellen Anpassungen geringfügig in den Ziffern 5.1 „Finanzierung und Förderhöhe“ und 6.2 „Vergabe von Aufträgen“ vom geprüften Förderrichtlinienentwurf ab. Die Änderungen stehen in keinem Zusammenhang mit dem Prüfungsverfahren des Bundesrechnungshofes.

⁴ Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen. (VV Nummer 1.1 zu § 23 BHO).

⁵ Ziffer 7.2 c) Förderrichtlinie vom 17. Juli 2024.

2 Notwendigkeit der Ausgaben

2.1 Sachverhalt

Gemäß § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur Ausgaben und Ermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Der Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit aus § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO, denn Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die nicht notwendig sind, sind unwirtschaftlich. Sofern sie nicht der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen, sind sie haushaltsrechtlich unzulässig. Die Mittelveranschlagung und die Mittelbewirtschaftung sind folglich mit der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Bundes verbunden. Die Finanzierungskompetenzen sind in Artikel 104a Grundgesetz voneinander abgegrenzt. Nach dem sogenannten Lastenverteilungsgrundsatz aus Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Der Lastenverteilungsgrundsatz umfasst den Trennungsgrundsatz und das Konnexitätsprinzip. Nach dem Konnexitätsprinzip folgt die Finanzierungskompetenz der Aufgabenkompetenz. Zur Feststellung der Finanzierungskompetenz sind daher die Aufgaben des Bundes und der Länder voneinander abzugrenzen. Nach herrschender Meinung ist dabei auf die Verwaltungskompetenz und nicht auf die Gesetzgebungskompetenz abzustellen. Wer die Verwaltungskompetenz inne hat, richtet sich nach den Artikeln 30, 83 ff. Grundgesetz. Danach ist die Wahrnehmung von Verwaltungsfunktionen und insbesondere die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich Sache der Länder, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.⁶

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fällt die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch den Bund, d. h. durch Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt, unter die Artikel 30 und 83 Grundgesetz. Sie ist, sofern dem Bund dafür vom Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Verwaltungszuständigkeit eingeräumt ist, nur bei Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters zulässig. Es muss sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen insgesamt erstrecken.⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache nur dann anzunehmen, wenn das Erreichen des angestrebten Ziels bei vollständigem Vollzug durch die Länder von vornherein ausgeschlossen wäre. Dabei sind im Einzelfall die Koordinationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern nach dem Prinzip der Bundestreue zu berücksichtigen.⁸ Die

⁶ Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 6 BHO, Randnummern 2 bis 4.

⁷ BVerfGE 22, 180 (216f.).

⁸ Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst: „Zum Anwendungsbereich vom Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen in Bezug auf § 5 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz“, Seite 5 ff., WD 3 – 3000 – 111/20 vom 7. Mai 2020.

Anwendung der §§ 23 und 44 BHO setzt die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes voraus.

Für die geplante Förderung begründete das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das überregionale Koordinierungserfordernis durch den Bund damit, dass die Hälfte der Fläche in Deutschland landwirtschaftlich genutzt werde. Europäische und nationale Ziele erforderten eine rasche Veränderung der Landnutzung. Eine bundesweite, flächendeckende Förderung mit einheitlichen Förderkonditionen sei notwendig, weil der Beitrag zum natürlichen Klimaschutz regional unterschiedlich und von einzelbetrieblichen Faktoren abhängig sei. Aus einem überregionalen Koordinierungserfordernis schloss das BMUV auf eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache.

Weshalb regionale Unterschiede und einzelbetriebliche Faktoren einheitliche Förderkonditionen und eine überregionale Koordinierung durch den Bund erfordern, begründete das BMUV nicht. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt keine weiteren Ausführungen zu den einzelbetrieblichen Faktoren. Ausführungen zur Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und zur Koordinierung mit Maßnahmen in Zuständigkeit der Länder, wie sie das Aktionsprogramm vorsieht, machte das BMUV nicht.

2.2 Würdigung

Nach dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Notwendigkeit hat das BMUV für die beabsichtigte Förderung die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes zu prüfen und darzulegen. Der Bedarf nach § 6 BHO setzt eine finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit voraus. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist das Ergebnis der Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs darzulegen. Aus den übermittelten Unterlagen war nicht erkennbar, dass das BMUV die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit vor Erlass der Förderrichtlinie ausreichend geprüft hatte. Dies war zumindest in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ausreichend dargelegt. Es hat eine Herleitung gefehlt, welche regionalen Unterschiede und einzelbetriebliche Faktoren einheitliche Förderkonditionen und eine überregionale Koordinierung durch den Bund erfordern und weshalb der Vollzug durch die Länder erfolglos bleiben würde.

Ohne eine solche Herleitung hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass aufgrund der regional unterschiedlichen und von einzelbetrieblichen Faktoren abhängigen Beiträge zum natürlichen Klimaschutz eine Koordinierung durch den Bund sowie eine flächendeckende, bundesweit einheitliche Förderung erforderlich ist und der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung entspricht. Gerade der hohe regionale Bezug der geplanten Förderung erfordert vielmehr bereits eine regionale und überregionale Differenzierung auf Landesebene. Das Erfordernis einer flächendeckenden Bundesförderung, ohne die besonderen Bedingungen und Möglichkeiten der einzelnen Länder zu berücksichtigen, lässt sich damit nicht begründen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in Umsetzung des § 6 BHO ergebnisoffen den Bedarf als Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln. Dabei sollte das BMUV die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung berücksichtigen und die Ziele der finanzwirksamen Maßnahme aus den Aufgaben des Bundes ableiten. Für die beabsichtigte Förderung sollte das BMUV dies nachholen.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, der Bund habe ein erhebliches Interesse an wirksamen und möglichst flächendeckenden Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme zum Zwecke des natürlichen Klimaschutzes. Bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinie habe das BMUV daher Fördermodalitäten, Förderziel und -zweck sowie die Förderinhalte zu anderen thematisch ähnlichen Förderprogrammen abgegrenzt. Mit der Förderrichtlinie steuere das BMUV im Sinne eines koordinierenden Ansatzes gezielt Lücken in der Gesamtförderlandschaft an. Durch dieses Förderangebot für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes beschränke es Länderkompetenzen nicht.

Das BMUV werde die Förderung nach verfassungs- und zuwendungsrechtlichen Maßgaben umsetzen, um die Klima- und Biodiversitätsschutzziele des Bundes zu erreichen. Es werde außerdem die wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden Bundesmittel sicherstellen.

2.4 Abschließende Würdigung

Mit dem beschriebenen Vorgehen bei der Konzeption der Förderrichtlinie hat das BMUV die Kritik des Bundesrechnungshofes bestätigt. Der Bundesrechnungshof stellt deshalb abschließend fest, dass das BMUV die Notwendigkeit der Ausgaben durch den Bund nicht ausreichend begründet hat.

Es reicht nicht aus, dass das BMUV mit der Förderrichtlinie Länderkompetenzen nicht einschränkt und gezielt Förderlücken ansteuert. Es fehlt nach wie vor eine Herleitung, welche regionalen Unterschiede und einzelbetriebliche Faktoren einheitliche Förderkonditionen und eine überregionale Koordinierung durch den Bund erfordern. Ebenso fehlt unverändert eine Erklärung, weshalb der Vollzug durch die Länder erfolglos bleiben sollte. Damit hat das BMUV die zwingend einzuhaltenden Grundsätze der §§ 6 und 7 BHO nicht ausreichend beachtet.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Verwaltung kann Maßnahmen nur wirksam steuern, wenn sie überprüfbare Ziele festlegt, Handlungsbedarf zur Nachsteuerung frühzeitig erkennt sowie der Wille und die Möglichkeiten für „Kurskorrekturen“ bestehen.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁹ Diese sind durchzuführen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die finanzielle Auswirkungen haben.¹⁰ Daher sind sie bei der Planung neuer finanzwirksamer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender finanzwirksamer Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von finanzwirksamen Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen.¹¹ Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.1 zu § 7 BHO gibt vor, zu welchen Aspekten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase Aussagen mindestens enthalten muss.

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken. Damit gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den Ressourcen anzustreben.¹²

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sollte vor Veranschlagung einer finanzwirksamen Maßnahme des Bundes u. a. Auskunft darüber geben, warum der Bund handeln muss und wie die Ausgangslage mit der Fördermaßnahme verändert werden soll.¹³ Dazu muss die Verwaltung die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele, die sie mit der finanzwirksamen Maßnahme erreichen will, darlegen und in einen Gesamtzusammenhang stellen. Daraus ergibt sich das erwartete Wirkmodell.¹⁴ Die Ziele müssen unter Beachtung des § 6 BHO aus den Aufgaben des Bundes nachvollziehbar und schlüssig hergeleitet und begründet werden. Das Ziel einer finanzwirksamen Maßnahme beschreibt einen zukünftigen Zustand, der durch bewussten staatlichen Eingriff erreicht werden soll.

Der Zusammenhang zwischen den eingesetzten Ressourcen und den auf den unterschiedlichen Ebenen angestrebten Zielen ist in einem Wirkmodell zu beschreiben.¹⁵ Der Ist-Zustand

⁹ § 7 Absatz 2 BHO.

¹⁰ [Rundschreiben des BMF vom 15. November 2023 - II A 3 - H 1012-6/23/10001 :007 \(Arbeitsanleitung zur Einführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen\)](#), abgerufen am 22. Oktober 2024.

¹¹ VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

¹² VV Nummer 1 zu § 7 BHO.

¹³ Vgl. VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

¹⁴ Für Wirkmodell werden häufig die Begriffe Wirkungsmodell, Wirkungsmechanismus und Interventionslogik als Synonyme verwendet.

¹⁵ [Methodikleitfaden für Evaluationen von Energieeffizienzmaßnahmen des BMWi vom 31. März 2020](#), Nummer 6.1.

(Ausgangslage) soll durch den Einsatz von Ressourcen (Input) und damit verbunden durch die Umsetzung einer finanzwirksamen Maßnahme verändert werden. Von dem unmittelbaren Resultat der finanzwirksamen Maßnahme (Output) sollen bestimmte Veränderungen bei einer Bezugsgruppe oder einem Bezugssystem (Outcome) ausgehen. Diese können wiederum einen Beitrag zum Erreichen übergeordneter, häufig gesamtwirtschaftlicher Ziele leisten (Impact). Der Mitteleinsatz (Input) umfasst die zur Durchführung einer Maßnahme genutzten Ressourcen, z. B. finanzieller oder personeller Art. Die Leistung oder das Resultat (Output) einer Maßnahme sind die unmittelbar durch den Mitteleinsatz erzielten Erfolge administrativer Art, beispielsweise die Anzahl der geförderten Maschinen oder die durch die Zuwendungsnehmer zusätzlich zur Förderung getätigten Investitionen. Der durch den Mitteleinsatz und die dadurch erzeugte Leistung erzielte direkte Erfolg, der in der Regel bei der Bezugsgruppe oder dem Bezugssystem auftritt, ist das Ergebnis (Outcome). Dieses folgt zeitlich dem Output, steht aber unmittelbar kausal mit der Fördermaßnahme in Verbindung. Der Erfolg ist beispielsweise die erreichte Erhöhung der Kohlenstoffspeicherung durch die veränderte Bewirtschaftung des Ökosystems landwirtschaftlich genutzter Flächen. Wie der Staat die veränderte Bewirtschaftung erreicht, ist für die Zielformulierung unerheblich. Die Wirkung beschreibt die auf die finanzwirksame Maßnahme zurückzuführende beabsichtigte und unbeabsichtigte Veränderung der Ausgangslage. Die beabsichtigte Veränderung kann z. B. der auf einen staatlichen Eingriff zurückzuführende Beitrag zu den Emissionsminderungszielen des KSG im LULUCF-Sektor sein.¹⁶ Grundsätzlich sind die Ziele auf der Outcome-Ebene einer finanzwirksamen Maßnahme festzulegen. Outcome-Ziele sind regelmäßig aus übergeordneten Impact-Zielen abzuleiten. Output-Ziele können erst nach Auswahl der wirtschaftlichen Alternative festgelegt werden.

Das Wirkmodell stellt den Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln und den auf den unterschiedlichen Ebenen angestrebten Zielen dar. Dabei kann es sein, dass die Ziele auf den Ebenen Output, Outcome und Impact zu unterschiedlichen Zeitpunkten erreicht werden.

Um den wirtschaftlichen Einsatz von Fördergeldern ermitteln und später mit einer Erfolgskontrolle überprüfen zu können, muss die Verwaltung die Ziele hinreichend bestimmen.¹⁷

¹⁶ Wenn zu erwarten ist, dass von der finanzwirksamen Maßnahme neben den beabsichtigten Veränderungen auch unbeabsichtigte Veränderungen der Ausgangslage ausgehen, sind diese darzulegen. Die unbeabsichtigten Veränderungen sind nicht Teil des aus Output, Outcome und Impact bestehenden „Zielsystems“ der finanzwirksamen Maßnahme.

¹⁷ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

Nicht direkt überprüfbare Ziele muss die Verwaltung mithilfe von Indikatoren konkretisieren.¹⁸ Hierbei sollte sie sich an den SMART-Kriterien¹⁹ orientieren.

Ein wesentlicher Arbeitsschritt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase ist der Vergleich von Handlungsalternativen. Zur Beschreibung einer Handlungsalternative gehört eine Wirkungsprognose, bei der die erwartete Zielerreichung der Handlungsalternativen geschätzt wird. Damit schätzt die Verwaltung den Grad der Zielerreichung ein, den sie mit der Handlungsalternative auf den verschiedenen Ebenen erreichen kann. Dieser ist der Bezugspunkt für die Zielerreichungskontrolle. Für die Wirkungsprognose sind bereits in der Planungsphase plausible Annahmen zu den unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen notwendig. Für die spätere Wirkungskontrolle muss die Verwaltung diese Annahmen überprüfbar dokumentieren. Die Annahmen zu den unterstellten Ursache-Wirkungszusammenhängen zwischen den Ebenen des Wirkmodells muss sie in der Erfolgskontrolle belegen. Bei der späteren Wirkungskontrolle als Teil der Erfolgskontrolle muss die Verwaltung auch prüfen, ob neben der Fördermaßnahme andere Faktoren die Zielerreichung beeinflusst haben.

3.1 Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1.1 Sachverhalt

Die Förderung ist als Maßnahme Nummer 6.5 im Aktionsprogramm genannt. Mit einer gezielten Förderung von Investitionen in entsprechende Maschinen und Geräte sei ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der natürlichen Funktionen der Böden, u. a. als Kohlenstoffspeicher, zu leisten. Hierbei sei auf eine klare Abgrenzung zu bereits bestehenden Förderinstrumenten, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", zu achten und der Aufbau von Doppelförderstrukturen zu vermeiden.²⁰

Das BMUV berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Oktober 2023 über den Abfluss der in der Finanzplanung für den natürlichen Klimaschutz vorgesehenen 4 Mrd. Euro. Dem Bericht zufolge wollte das BMUV in Kürze die Ressortabstimmung zum Entwurf der „Förderrichtlinie zur Investitionsförderung von Maschinen

¹⁸ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO i. V. m. VV Nummern 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO.

¹⁹ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

- S** Spezifisch, also konkret auf die Maßnahme bezogen und eindeutig beschrieben.
- M** Messbar, d. h. die Zielerreichung sollte anhand konkreter Indikatoren messbar sein. Die Indikatoren sollten mit der Zieldefinition festgelegt werden.
- A** Angemessen anspruchsvoll im Verhältnis zum Umfang der Maßnahme und von den Zieladressaten akzeptiert.
- R** Realistisch erreichbar und vom Zieladressaten beeinflussbar.
- T** Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung, ggf. mit an zeitlichen Meilensteinen gebundenen Zwischenzielen.

²⁰ [Broschüre Nummer 16022 des BMUV: Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023](#), Seite 43, abgerufen am 26. März 2024.

und Geräten zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ einleiten. Eine Veröffentlichung der Richtlinie plante es unmittelbar nach der anschließenden Anhörung des Bundesrechnungshofes gemäß § 103 BHO. Das BMUV übermittelte dem Bundesrechnungshof den Förderrichtlinienentwurf am 14. März 2024 mit dem Hinweis, er sei bereits ressortabgestimmt. Die auf Nachfrage übermittelte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMUV datiert auf den 1. März 2024.

Mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wollte das BMUV feststellen, ob und wieweit die Fördermaßnahme das geeignete Instrument ist, um die nationalen Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor zu erreichen.

3.1.2 Würdigung

Das BMUV hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erst erstellt, nachdem es seine Entscheidung über die Förderung bereits getroffen hatte. Diese war als solche bereits im März 2023 im Aktionsprogramm enthalten. Die Ausgestaltung der Förderung als Förderrichtlinie hat das BMUV mit dem Bericht an den Haushaltsausschuss im Oktober 2023 bestätigt.

Mit geplanten Ausgaben von 115 Mio. Euro ist die Förderrichtlinie eine finanzwirksame Maßnahme. Das BMUV hätte der Entscheidung über die Aufnahme in das Aktionsprogramm daher eine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde legen müssen. Aus einer solchen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lassen sich auch Aspekte für die konkrete Ausgestaltung der Förderrichtlinie ableiten. Eine „nachgeschobene“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, mit der die bereits getroffene Entscheidung legitimiert werden soll, verliert jedoch ihren Sinn.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit einer geplanten Förderung und deren Ausgestaltung untersucht, bevor es den Förderrichtlinienentwurf fertigstellt und im Ressortkreis abstimmt. Wenn die Bundesregierung ein Aktionsprogramm oder eine Strategie mit konkreten Maßnahmen beschließt, muss sie bereits bei deren Aufstellung untersuchen, mit welcher Kombination von Maßnahmen sich die Ziele des Programms oder der Strategie insgesamt wirtschaftlich erreichen lassen.

3.1.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat auf seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum übergeordneten Aktionsprogramm verwiesen. Diese enthalte unter anderem einen grundsätzlichen Vergleich der generell in Betracht kommenden Handlungsalternativen und einen Verweis auf erforderlichenfalls gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelne Maßnahmen.

Dieses Vorgehen begründe sich mit dem politischen Rahmencharakter und dem inhaltlichen Umfang des Aktionsprogramms sowie mit der Verschiedenheit der darin enthaltenen Einzelmaßnahmen.

Bei der Entwicklung von der im Aktionsprogramm enthaltenen abstrakten Förderabsicht hin zum Förderrichtlinienentwurf habe das BMUV dann die vom Bundesrechnungshof geprüfte spezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt.

Vor diesem Hintergrund sei das BMUV zu dem Schluss gekommen, dass es die haushaltsrechtlichen Vorgaben umgesetzt habe und der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht folgen könne.

3.1.4 Abschließende Würdigung

Mit seiner Stellungnahme hat das BMUV die Kritik des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat die spezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Maßnahme Nummer 6.5 „Maschinen und Geräte zur Stärkung der natürlichen Bodenfunktionen in Agrarlandschaften“ erst erstellt, nachdem es sich bereits für die Handlungsalternative Förderprogramm entschieden hatte. Dies gilt auch für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum übergeordneten Aktionsprogramm. Damit hat das BMUV anders als angegeben gerade nicht die haushaltsrechtlichen Vorgaben umgesetzt.

Im Übrigen hielt auch das BMUV eine gesonderte, spezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Maßnahme Nummer 6.5 für erforderlich. Gerade wegen der vom BMUV bestätigten Vielzahl und Verschiedenheit der 69 Einzelmaßnahmen des Aktionsprogramms lässt sich die jeweils wirtschaftlich gebotene Handlungsalternative Eigenerledigung, ordnungsrechtliche Vorgabe oder Förderung für die Einzelmaßnahme nicht durch einen „grundsätzlichen Vergleich“ vorab ermitteln. Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum übergeordneten Aktionsprogramm sollte vielmehr sein, mit welchem Maßnahmenmix das BMUV die Ziele des Aktionsprogramms wirtschaftlich erreichen kann.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Er erwartet unverändert, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit jeder Einzelmaßnahme in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben ergebnisoffen untersucht. Das Ergebnis ist bei einer Fortschreibung der übergeordneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen, der Maßnahmenmix ist gegebenenfalls anzupassen.

3.2 Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs

3.2.1 Sachverhalt

Inventur der Kohlenstoffvorräte in landwirtschaftlich genutzten Böden

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) veröffentlichte im Jahr 2018 mit der „Bodenzustandserhebung Landwirtschaft“ erstmals eine Inventur der

organischen Kohlenstoffvorräte in den landwirtschaftlich genutzten Böden. Moore machten im Jahr 2015 ungefähr 6 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen aus. 18 % der Moor- und moorähnlichen Böden wurden seinerzeit als Ackerland und 45 % als Grünland genutzt.²¹

Flächenbewirtschaftung durch den Bund

Auf Grundlage des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes veräußert, überträgt, privatisiert oder verpachtet die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) als Privatisierungsstelle des Bundes seit dem Jahr 1992 ehemals enteignete, volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Von den ursprünglich 3,2 Mio. Hektar standen im Jahr 2021 noch 96 000 Hektar für die Verpachtung und Veräußerung zur Verfügung, davon 91 000 Hektar landwirtschaftliche Fläche. Bund und Länder hatten sich im Jahr 2015 auf die Verlängerung des Privatisierungszeitraums bis zum Jahr 2030 geeinigt. Die Flächen der BVVG sollen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Klima- und Artenschutz genutzt werden. Dabei sollen landwirtschaftlich genutzte Flächen vorrangig an nachhaltig bzw. ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet und nicht veräußert werden. Gemäß der Internetseite des BMEL ist die BVVG der größte Verpächter von Agrarflächen in Deutschland. Sie habe als bundeseigenes Unternehmen besondere Verantwortung für den Bodenmarkt. Im April 2024 einigten sich das BMEL und das BMF mit den zuständigen Landesministerien auf „Flächenmanagementgrundsätze 2024“, die den agrarstrukturellen Erfordernissen, Aspekten des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit gleichermaßen Rechnung tragen.²²

Beschreibung der Bodennutzung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der Analyse der Ausgangslage führte das BMUV die Begriffe „natürlicher Klimaschutz“, „Böden der Agrarlandschaften“ und „landwirtschaftlich genutzte Böden“ ein. Eine standortangepasste, nachhaltige Bodenbewirtschaftung sei der Garant für den Erhalt der natürlichen Bodenfunktionen, fördere die Bodenbiodiversität und sei ein wichtiger Beitrag für den natürlichen Klimaschutz. Eine angepasste Bewirtschaftung könne auch dazu führen, dass die Böden mehr Kohlenstoff natürlich speichern. Mit dem Zuschussprogramm wolle das BMUV einen bundeseinheitlichen Anreiz für Investitionen in Maschinen und Geräte schaffen, die einen möglichst hohen Beitrag zum natürlichen Klimaschutz auf bewirtschafteten Flächen leisten können.

Das BMUV ging in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den Flächen in land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung, deren Bewirtschaftungsweise umgestellt werden muss, von einer

²¹ [BMEL: Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands](#), Seiten 17 und 37, November 2018, abgerufen am 22. Oktober 2024.

²² [BMEL-Pressemitteilung Nummer 31/2024 vom 11. April 2024](#), abgerufen am 18. April 2024.

sechsstelligen Hektarzahl²³ aus. Welchen Beitrag diese Flächen zu den nationalen Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor leisten sollen, war in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dargestellt.

Ein Teil dieser Flächen befinde sich im Besitz des Bundes und werde soweit wie möglich angepasst bewirtschaftet. Zur Größe der bundeseigenen Flächen machte das BMUV keine Angaben. Wer welche Flächen besitzt, führte das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht aus.

Angaben über den Anteil von Mooren oder entwässerten Mooren an den Agrarflächen oder über die Struktur landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland, ihre durchschnittlichen Bewirtschaftungsflächen und die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden enthielt die Analyse des BMUV nicht. Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war zu entnehmen, dass es Akteure gibt, die bereits bodenschonende Maschinen einsetzen. Wie groß die Fläche ist, auf denen solche Maschinen bereits eingesetzt werden, war der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu entnehmen.

3.2.2 Würdigung

Das BMUV hat seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine unvollständige Analyse der Ausgangslage zugrunde gelegt. Es hat eine Beschreibung des Ist-Zustands der landwirtschaftlich genutzten Böden in Deutschland mit der derzeit gespeicherten Menge an Kohlenstoff gefehlt. Als Datenquellen hätte das BMUV hierfür auf die „Bodenzustandserhebung Landwirtschaft“ des BMEL oder andere geeignete Quellen zurückgreifen können. Außerdem haben Angaben und messbare Indikatoren für die Biodiversität gefehlt, die durch die geänderte Bewirtschaftung ebenfalls verbessert werden soll.

Bei der Beschreibung der Ausgangslage hätte das BMUV auch ausführen müssen, welchen Einfluss die Bundesregierung über die bundeseigene BVVG – zumindest in den entsprechenden Ländern – als größter Verpächter landwirtschaftlicher Flächen auf deren Bewirtschaftung nehmen will oder mit den „Flächenmanagementgrundsätzen 2024“ genommen hat. Die veränderte Bewirtschaftung und die damit zu erwartenden Emissionsminderungen verringern den Handlungsbedarf.

Auch den Handlungsbedarf hat das BMUV in den vorgelegten Unterlagen unvollständig analysiert. Das BMUV hat nicht dargelegt, welche Fläche bereits schonend bewirtschaftet wird, welche Fläche sich perspektivisch schonend bewirtschaften lassen soll und wie viel zusätzliches Speichervermögen für Kohlenstoff damit einhergeht. Auch bei der angestrebten Erhöhung der Biodiversität waren entsprechende Angaben nicht enthalten. Es haben somit eine Darstellung der künftigen Entwicklung ohne staatlichen Eingriff und ein Vergleich dieser

²³ Folgende Überlegungen zur Einordnung der Angabe: Die kleinste „sechsstellige Hektarzahl“ wären 100 000 Hektar, umgerechnet 1 000 km². Die größte „sechsstellige Hektarzahl“ wären 999 999 Hektar, umgerechnet 10 000 km². Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Fläche von 357 595 km².

Entwicklung mit einem gewünschten Soll-Zustand gefehlt. Aus einem solchen Vergleich hätte sich der Handlungsbedarf erkennen lassen. Zur Analyse des Handlungsbedarfs hätte zudem eine Erklärung gehört, warum die Akteure ohne Förderung nicht in geeignete Maschinen und Geräte investieren würden. Aus einer solchen Erklärung hätte sich der Bedarf von Bundesmitteln ableiten lassen.

Auf Grundlage einer derart unvollständigen Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs hat das BMUV die Wirtschaftlichkeit von Handlungsalternativen nicht bewerten können. Damit fehlt ebenso eine wesentliche Voraussetzung für die Erfolgskontrolle.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Ausgangslage und den Handlungsbedarf vollständig, d. h. für jedes angestrebte Ziel, zu analysieren und ergebnisoffen zu beschreiben. Dabei darf das BMUV die Entscheidung für eine Lösungsalternative nicht bereits in der Ausgangslage oder beim Handlungsbedarf vorwegnehmen, wie es dies hier mit der Beschreibung des Zuschussprogramms getan hat.

3.2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat die Auffassung vertreten, die Gesamtausgangslage zum Zeitpunkt der Entwicklung des Zuschussprogramms und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarf hinreichend analysiert und dargelegt zu haben.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf unvollständig analysiert zu haben, nicht ausgeräumt. Da es keine ergänzenden Unterlagen übermittelt hat, sind der abschließenden Bewertung die unvollständigen Ausführungen des BMUV unter „Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs“ in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen. Auf die vom Bundesrechnungshof diesbezüglich aufgezeigten Defizite ist das BMUV in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

Der Bundesrechnungshof stellt deshalb abschließend fest, dass das BMUV nicht weiß, wie viele Agrarflächen künftig schonend bewirtschaftet werden müssen, um die Bundesklimaschutzziele für den LULUCF-Sektor nach dem KSG zu erreichen und wie vieler Agrarmaschinen es dafür bedarf. Damit kann das BMUV auch nicht den Förderbedarf ermitteln und seine Förderung nicht zielgerichtet steuern. Letztlich bleibt unklar, welchen Beitrag das BMUV mit den für das Zuschussprogramm zur Verfügung gestellten 115 Mio. Euro zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele zu leisten vermag. Ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuermitteln hätte eine rechtzeitige Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfordert, um so die Wissenslücken zu schließen und die Unklarheiten zu beseitigen.

3.3 Ziele und mögliche Zielkonflikte

3.3.1 Sachverhalt

Ziele des Klimaschutzgesetzes

Das KSG gibt als Ziel für den LULUCF-Sektor bis zum Jahr 2030 eine Verbesserung der jährlichen Emissionsbilanz auf mindestens **minus** 25 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente im Vergleich zum Basisjahr 1990 vor.²⁴

Das BMUV führte hierzu im Aktionsprogramm aus, dass durch die Steigerung der Resilienz und die Wiederherstellung von Ökosystemen die fortschreitende Verschlechterung der Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors umgekehrt und bis zum Jahr 2030 auf ein Niveau von jährlich ca. **minus** 17 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten zurückgeführt werden soll. Durch eine veränderte Bewirtschaftung von Ökosystemen soll die Klimaschutzbilanz des LULUCF-Sektors um zusätzlich **minus** acht Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente verbessert werden.²⁵

Darstellung der Ziele in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nannte das BMUV als übergeordnetes Ziel für die Förderrichtlinie das Ziel des Aktionsprogramms, die Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor zu erreichen und gleichzeitig den allgemeinen Zustand der Ökosysteme in Deutschland deutlich zu verbessern (siehe Ziffer 1.2). Das BMUV will die Kohlenstoffspeicherfunktion von Böden und die Biodiversität in Agrarlandschaften erhöhen. Die Klimaschutzziele und die Zustandsziele der Ökosysteme unterlegte das BMUV für den Handlungsbedarf nicht mit messbaren Indikatoren und Terminen. Ein Wirkmodell, in dem Ziele und Indikatoren einer der Wirkungsebenen Output, Outcome oder Impact zugeordnet waren, beschrieb das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

Das BMUV fördert seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zufolge sowohl die Erst- als auch die Wiederbeschaffung von Landmaschinen, mit denen Treibhausgas-Emissionen durch eine veränderte Bodenbewirtschaftung gemindert werden sollen.

²⁴ § 3a Absatz 1 KSG. Bis zum Jahr 2040 auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente und auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente bis zum Jahr 2045. Dieser Wert soll als Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des LULUCF-Sektors erreicht werden.

Für den Begriff „CO₂-Äquivalent“ wird in anderen Dokumenten synonym auch der Begriff „Treibhausgas“ verwandt, für den Begriff „Emissionsbilanz“ der Begriff „Treibhausgasbilanz“.

²⁵ Broschüre Nummer 16022 des BMUV: Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, Seite 7.

Durch den Einsatz von geförderten Maschinen und Geräten soll eine gute Bodenstruktur mit stabilem Gasaustausch und stabiler kapillarer Wassernachlieferung langfristig erhalten bleiben und das Bodenleben gefördert werden. Dies soll dann eine nachhaltige Kohlenstoffanreicherung in den Böden ermöglichen. Gleichzeitig werde das Nährstoff- und Wasserhaltevermögen der Böden gefördert und dadurch ein Beitrag zur Ertragssicherheit geleistet. Zu diesen Zielen gab das BMUV weder messbare Indikatoren noch Ist- und Zielwerte an. Es gab auch nicht an, bis wann welcher Zustand erreicht werden soll.

Das BMUV traf eine Vorauswahl der förderfähigen Maschinen und Geräte für eine angepasste Bodenbewirtschaftung, die es in eine sogenannte Positivliste in die Förderrichtlinie aufnahm (siehe Ziffer 1.3). Dazu gehören zum Beispiel Geräte für eine mechanische Unkrautbekämpfung oder zur insektenschonenden Grünlandernte. Durch die Vorauswahl der Fördergegenstände über die Positivliste sei eine zielgerichtete Förderung bereits für jeden Fördergegenstand a priori sichergestellt. In der Positivliste sind Maschinen und Geräte zu verschiedenen Maschinenkategorien (A und B) zusammengefasst.

Als Kriterien für die Erfolgskontrolle gab das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für vier Maschinenkategorien die je Hektar und Jahr einsparbaren Treibhausgas-Emissionen und den Beitrag zum Ziel „Förderung der Biodiversität“ an. Diesen bewertete es für die Maschinenkategorien auf einer dreistufigen Skala mit „gering“, „mittel“ und „hoch“.

Tabelle 1

Vom BMUV erwarteter Wirkungsbeitrag der Maschinen zur Zielerreichung

Maschinenkategorie	Erwarteter Wirkungsbeitrag zum ANK-Ziel „Böden als Kohlenstoffspeicher“	ANK-Ziel „Förderung der Biodiversität“
A.1 „Moormaschinen“	+++ (20 bis 40 t CO ₂ -äq je ha und Jahr)	++
B.1 – B.2 „bodenschonende Landbewirtschaftung“	++ (ca. 1,8 t CO ₂ -äq je ha gesamt)	+
B.3 „Feldroboter“	+ indirekter Beitrag zu Maßnahmen B.1 – B.2	+
B.4 „organische Düngung“	++ (bis 1,4 t CO ₂ -äq je ha und Jahr)	++
B.5 „insektenschonende Grünlandernte“	++ (ca. 2 t CO ₂ -äq je ha und Jahr)	++

Quelle: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMUV .

Erläuterungen: t: Tonnen, CO₂-äq: Kohlendioxidäquivalente, ha: Hektar, + gering, ++ mittel, +++ hoch.

Die Maschinenkategorie B.3 „Feldroboter“ soll einen indirekten Beitrag zur Minderung der Treibhausgas-Emissionen durch bodenschonende Landbewirtschaftung leisten. Die Höhe des indirekten Beitrags gab das BMUV nicht an.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt keine Informationen über die Preise der Maschinen oder über die mit der jeweiligen Maschine bewirtschaftbare Fläche. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ließ offen, inwiefern die Maschinenkategorien auf der gesamten umzustellenden Fläche oder nur auf Teilflächen einsetzbar sind.

3.3.2 Würdigung

Das BMUV hat es versäumt, die Ziele „Erhöhung der Kohlenstoffspeicherung“ und „Erhöhung der Biodiversität“ ausreichend zu konkretisieren, die es mit dem Zuschussprogramm insgesamt erreichen will.

Erhöhung Kohlenstoffspeicherung

Es fehlt ein Wirkmodell, das die erwarteten Wirkungen der förderfähigen Maschinen (Output-Ebene) auf die Minderung der Treibhausgas-Emissionen durch diese Maschinen (Outcome-Ebene) mit den nationalen Klimaschutzzielen für den LULUCF-Sektor (Impact-Ebene) verknüpft. Diese Wirkungen sollten bereits in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase beschrieben werden und Grundlage für die Definition der Ziele sein.

Bei der Beschreibung des zu erreichenden Zustands hat sich das BMUV bei den Emissionsminderungen auf allgemeine Zielbeschreibungen übergeordneter Programme beschränkt. Es hat versäumt, konkrete Zielwerte für die Emissionsminderungen anzugeben, die durch eine veränderte Bewirtschaftung von Ökosystemen erreicht werden müssen. Hierfür hatte das BMUV an anderer Stelle **minus** acht Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente ermittelt. Es hat aber eine Angabe gefehlt, welcher Anteil durch andere staatliche Maßnahmen erreicht werden soll. Ferner hat eine Aussage dazu gefehlt, wie sich die Bodenbeschaffenheit ohne staatlichen Eingriff auf die Emissionen auswirken würde. Aus dem Vergleich der drei Werte ergäbe sich dann der Beitrag, den das BMUV mit seiner ausgewählten Handlungsalternative zu den übergeordneten Zielen des KSG mit dem Aktionsprogramm und mit dieser neuen Förderung leisten kann. Gegebenenfalls hätte es weitere Maßnahmen entwickeln müssen, um die Ziele zu erreichen.

Die Ansicht, durch die Vorauswahl der Fördergegenstände sei eine zielgerichtete Förderung bereits sichergestellt, hat haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Eine Vorauswahl der Fördergegenstände kann eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen. Für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben insbesondere konkretisierte Ziele sowie eine vollständige Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs gefehlt (siehe Ziffer 3.2).

Erhöhung Biodiversität

Für die Erhöhung der Biodiversität haben bereits im Aktionsprogramm messbare Ziele gefehlt. Damit hat die Grundlage für ein Wirkmodell gefehlt. Ziele, die nicht hinreichend konkretisiert sind, können nicht in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen werden. Ebenso entziehen sie sich einer Erfolgskontrolle. Sofern das BMUV auch die Biodiversität als konkretisiertes Ziel für die geplante Förderung festlegt, hat es die verschiedenen Ziele zu gewichten.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMUV die jährliche Minderung an CO₂-Äquivalenten herleitet, die es auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen mit geänderter Bewirtschaftungsweise erreichen muss, um die Ziele des KSG zu erfüllen. Aus den übermittelten Unterlagen war nicht erkennbar, ob das BMUV die im Aktionsprogramm genannten jährlichen minus acht Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente ausschließlich mit der geplanten Förderung erreichen will oder ob es weitere Maßnahmen dafür plant. Das BMUV sollte darauf aufbauend mit Hilfe eines Wirkmodells ermitteln, wie viele Maschinen notwendig sind, um die im LULUCF-Sektor durch eine veränderte Bodenbewirtschaftung angestrebte Kohlenstoffspeicherung zu erreichen.

Da das BMUV die Erhöhung der Biodiversität als Ziel für die geplante Förderung festgelegt hat, hätte es dieses Ziel in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkretisieren und das Wirkmodell ergänzen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Ziele und Indikatoren entsprechend der SMART-Kriterien zu definieren. Dies bildet eine wesentliche Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sowie für eine spätere Erfolgskontrolle.

3.3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erwidert, es habe für das Zuschussprogramm bereits konkrete Förderziele formuliert und sie in den Gesamtzielkontext des Aktionsprogramms eingebettet. Sie seien in der Förderrichtlinie gemeinsam mit dem Zuwendungszweck beschrieben.

Das BMUV entwickle zum Zeitpunkt seiner Stellungnahme im September 2024 ein „Monitoring- und Evaluierungskonzept“ für Erfolgskontrollen des Aktionsprogramms in Gänze. Die Herleitung der jährlichen Minderung an CO₂-Äquivalenten (Outcome) sei ex ante nicht möglich und aufgrund der großen Heterogenität der Betriebe auch nicht zielführend gewesen. Die Förderung solle die Ziele des KSG flankieren. Die mittelfristigen Auswirkungen der Fördermaßnahmen im Aktionsprogramm (Outcome z. B. bezogen auf die Treibhausgasbilanz oder übergeordnete Biodiversitätskennzahlen) würden in den beiden Konzepten überwiegend qualitativ hergeleitet und könnten nicht maßnahmenscharf zugeordnet werden. Die überwiegend qualitative Herleitung gelte auch für die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Gesellschaft zur Minderung der Biodiversitäts- und Klimakrisenfolgen (Impact).

Grundlage für Erfolgskontrollen des Zuschussprogramms sei das Dokument „Zielkonkretisierung und Konzept zur Erfolgskontrolle“. Darin werde auf Grundlage aktueller wissenschaftlicher Untersuchungen und Erkenntnisse für die unterschiedlichen Geräteklassen die Wirksamkeit auf die Ziele des Aktionsprogramms hergeleitet. Die für die Bewertung der direkten Ergebnisse der Förderung (Output z. B. je Hektar Fläche) nötigen Kriterien habe das BMUV so definiert, dass sie durch die Zuwendungsempfängenden von Beginn der Förderung an erfasst werden können. Die vom Bundesrechnungshof genannten Elemente eines „Wirkmodells“ seien fester Bestandteil des fortlaufenden Evaluationsprozesses. So würden bei Antragstellung die Ausgangsdaten und die geplanten Veränderungen in der Bewirtschaftung obligatorisch abgefragt und für den Evaluationsprozess umfassend dokumentiert. Nach Ablauf eines Jahres werde das BMUV die Angaben nochmals auf Veränderungen hin prüfen. Mithilfe dieser Angaben ließen sich die Minderungen an CO₂-Äquivalenten im Rahmen eines Wirkmodells berechnen. Die Ergebnisse dieser fortlaufenden Evaluierung (ex post) seien die Grundlage für mögliche Anpassungen des Zuschussprogramms innerhalb der Laufzeit der Förderrichtlinie.

Die vorgenannten Dokumente und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergänzten sich gegenseitig und seien dementsprechend auch im Zusammenhang zu lesen.

3.3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an fehlenden konkreten Förderzielen aufrecht. Entgegen eigenen Angaben hat das BMUV in der Förderrichtlinie keine überprüfbaren Förderziele formuliert, die es mit dem Zuschussprogramm insgesamt erreichen will. Das gilt auch für das Dokument „Zielkonkretisierung und Konzept zur Erfolgskontrolle“. Da bereits im Aktionsprogramm überprüfbare Ziele für das Handlungsfeld 6 fehlen, konnte das BMUV mit seinem Verweis auf die übergeordnete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Das im September 2024 immer noch in Erstellung befindliche „Monitoring- und Evaluierungskonzept“ für das gesamte Aktionsprogramm hätte bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses über das Aktionsprogramm, spätestens jedoch zu Beginn der Planung der ersten Maßnahme vorliegen müssen. Nur dann wären dort formulierte konkrete Ziele und Indikatoren für Förderrichtlinien und die vorgeschalteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nutzbar.

Das BMUV kann die mit den Agrarmaschinen erreichten CO₂-Einsparungen auf den mit ihnen bewirtschafteten Flächen ermitteln. Für eine Zielerreichungskontrolle auf Ebene des Zuschussprogramms fehlen aber unverändert die Zielwerte, die durch das Zuschussprogramm insgesamt erreicht werden sollen. Um diesen Zielwert ex-ante festzulegen, ist die Heterogenität der Betriebe unerheblich. Das BMUV muss die CO₂-Einsparmöglichkeiten der Flächen ermitteln, unabhängig davon, welcher Betrieb sie bewirtschaftet. Dann muss es festlegen, welchen Teil der CO₂-Einsparmöglichkeiten es mit dem Zuschussprogramm realisieren will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass das BMUV Ziele und Indikatoren für die mittlerweile begonnene Förderung entsprechend der SMART-Kriterien definieren muss. Das gilt insbesondere für die Ziele auf der Outcome-Ebene, also den Beiträgen des Zuschussprogramms zur CO₂-Einsparung und zur Verbesserung der Biodiversität. Diesen Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase muss das BMUV umgehend nachholen. Andernfalls fehlt eine wesentliche Grundlage für spätere Erfolgskontrollen.

3.4 Handlungsalternativen

3.4.1 Sachverhalt

Das BMUV stellte in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung drei mögliche Handlungsalternativen dar:

- a) Eigenerledigung,
- b) ordnungsrechtliche Vorgaben,
- c) Fördermaßnahmen.

Die Handlungsalternative „Eigenerledigung“ bewertete das BMUV vor einem Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Handlungsalternativen als ungeeignet. Für eine Eigenerledigung müsse der Bund über diese Flächen verfügen, um die Bewirtschaftungsweise von land- oder forstwirtschaftlichen Flächen in der Breite umstellen zu können. Ankauf, Enteignungen oder Verfügungsberechtigungen auf andere Weise der in Rede stehenden sechsstelligen Hektarflächen kämen wegen der dafür erforderlichen Zeit und Mittel nicht in Betracht. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gab es keine flächenbezogenen Ausführungen zu den Besitzverhältnissen und Verfügungsberechtigungen.

Auch die Handlungsalternative „ordnungsrechtliche Vorgaben“ wie der Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung schloss das BMUV vor einem Wirtschaftlichkeitsvergleich als ungeeignet aus. Bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen stellte das BMUV die Verhältnismäßigkeit in Frage und vermutete Widerstände bei den Betroffenen, in deren Folge Regelungen beklagt werden könnten und sich der Vollzug verzögern könne. Finanzielle Anreize durch Förderungen seien gegenüber ordnungsrechtlichen Vorgaben vielfach das geeignetere Instrument. Gründe für mögliche Widerstände und Klagen stellte das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dar.

Als Handlungsalternative „Fördermaßnahmen“ beschrieb das BMUV in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die geplante Förderrichtlinie (siehe Ziffer 1.3). Wie sich die Bedingungen für die geplante Förderung herleiten, legte das BMUV nicht dar. Das galt u. a. für

- die Finanzierungsform und die Finanzierungsart,
- die unterschiedlichen Förderquoten für die drei Gruppen von Antragstellenden,
- die förderfähige Mindest- und Maximalinvestitionssumme,
- die mindestens zu bewirtschaftenden Flächen von fünf Hektar wiedervernässten Moorbodens für die Förderung von Maschinen der Kategorie A.1,
- die Höhe der Haushaltsmittel und ihre Verteilung auf die Maschinenkategorien,
- die Zahl der voraussichtlichen Zuwendungsempfänger und
- die durchschnittliche Fördersumme.

Bei keiner der drei Handlungsalternativen prognostizierte das BMUV die zu erwartende jährliche Minderung an CO₂-Äquivalenten vom Jahr 2024 bis zum Jahr 2045. Zudem enthielt die Beschreibung der Handlungsalternativen keine messbaren Angaben zur erwarteten Erhöhung der Biodiversität.

Das BMUV entwickelte keine weiteren Handlungsalternativen für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich.

3.4.2 Würdigung

Das BMUV hat die fehlende Eignung der dargestellten Handlungsalternativen nicht ausreichend begründet. So hat es einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Handlungsalternativen

vermieden. Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Handlungsalternative hat es deshalb nicht belegt.

Aufgrund der unvollständigen Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie der unzureichenden Zielbestimmung (siehe Ziffern 3.2 und 3.3) fehlen die konkretisierten Ziele als Bewertungsmaßstab für den Vergleich der Handlungsalternativen. Andererseits ist offengeblieben, welchen Beitrag die Handlungsalternativen zur Minderung von CO₂-Äquivalenten und zur Erhöhung der Biodiversität in welchem Zeitraum leisten können. Damit ist unklar geblieben, inwiefern die Handlungsalternativen geeignet sind, den erforderlichen Beitrag zu den noch zu konkretisierenden Zielen zu leisten. So konnte das BMUV nicht ausschließen, dass es letztlich einer Kombination von Alternativen und ggf. weiterer Maßnahmen bedarf. Ebenso ist offengeblieben, inwiefern die bisher eingeplanten Haushaltsmittel ausreichen. Erst wenn der Bewertungsmaßstab festgelegt ist und der zu erwartende Beitrag zu den Zielen bei allen untersuchten Handlungsalternativen bekannt ist, sind die Voraussetzungen für einen Vergleich erfüllt.

Bei der Alternative „Eigenerledigung“ geht es um den Erwerb zusätzlicher Flächen durch den Bund, die erst nach dem Erwerb vom Bund selbst oder in seinem Auftrag bewirtschaftet werden können. Eine Eigenerledigung im Sinne einer veränderten Bewirtschaftung von Flächen, deren Eigentümer der Bund bereits ist, hätte das BMUV in der Ausgangslage darstellen müssen. Bevor es den Erwerb zusätzlicher Flächen als Alternative ausgeschlossen hat, hätte das BMUV zunächst ermitteln müssen, in welchem Umfang es Flächen erwerben müsste und welcher Finanzbedarf damit verbunden wäre.

Die Begründung des BMUV, die Alternative „ordnungsrechtliche Vorgaben“ scheide wegen der zeitlichen Verzögerungen aus, hat nicht überzeugt. Dazu hat es an terminierten Zielwerten gefehlt. Zudem hat es das BMUV versäumt, die Gründe für mögliche Widerstände und Klagen gegen eine veränderte Bewirtschaftung der in Rede stehenden Böden darzustellen. Dies wäre schon bei der Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs notwendig gewesen. Damit hat eine Begründung gefehlt, weshalb eine Förderung gegenüber ordnungsrechtlichen Vorgaben im vorliegenden Fall „das geeignetere Instrument“ sein sollte. Gründe für mögliche Widerstände könnten z. B. zusätzliche Kosten bei den Betroffenen sein, die durch die veränderte Bewirtschaftung entstehen und die Wirtschaftlichkeit ihres bisherigen Handelns gefährden. In diesem Fall hat der Bundesrechnungshof ohne ordnungsrechtliche Vorgaben das Risiko einer „Dauerförderung“ gesehen.

Ohne den Finanzbedarf für die verbliebene Alternative „Fördermaßnahme“ herzuleiten, hat das BMUV ihn mit 115 Mio. Euro beziffert. Aber auch ausgehend von einem vorgegebenen Mittelansatz hat das BMUV es unterlassen, die Emissionsminderungen und die Erhöhung der Biodiversität zu ermitteln, die es mit der Förderrichtlinie erreichen will und kann. Damit ist unklar geblieben, inwiefern weiterer Finanzbedarf besteht, um die noch zu konkretisierenden Ziele ausschließlich über Fördermaßnahmen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof auf das Risiko einer unwirtschaftlichen und nicht nachhaltigen Förderung hingewiesen.

Aus der Analyse der Ausgangslage (siehe Ziffer 3.2) und der Handlungsalternative „Fördermaßnahmen“ ist nicht hervorgegangen, weshalb Zuwendungen als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt werden sollen. Es hat eine begründete Abwägung gefehlt, warum sich das Ziel nicht oder nicht gleichermaßen durch Steuervergünstigungen, Schuldendiensthilfen, zweckgebundene Darlehen oder bedingt rückzahlbare Zuschüsse erreichen lassen soll. Die anderen Finanzierungsformen sind auch deshalb in Betracht gekommen, weil die durch das Zuschussprogramm Begünstigten bei der Bewirtschaftung ihrer Flächen überwiegend wirtschaftliche Ziele verfolgen.

Außerdem hat das BMUV mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dargelegt, weshalb die förderfähige Mindestinvestitionssumme 7 500 Euro und die Maximalinvestitionssumme 500 000 Euro betragen sollen. Es haben zudem Begründungen für die unterschiedlichen Förderquoten gefehlt. Es war kein Zusammenhang zwischen den Förderquoten sowie der Emissionsminderung und der Erhöhung der Biodiversität erkennbar. So hat der Bundesrechnungshof z. B. ausgehend von dem erwarteten Beitrag der zu fördernden Maschinen zur Zielerreichung (siehe Ziffer 3.3.1, Tabelle 1) die Wirtschaftlichkeit einer Förderung von Feldrobotern als zumindest fraglich bewertet. Offen geblieben ist auch, wie die Maschinen ausgelastet werden sollen. Die mit den geförderten Maschinen künftig bewirtschaftete Fläche hat das BMUV bei der Höhe der Förderung unberücksichtigt gelassen. Darüber hinaus hat sich die Frage gestellt, inwiefern Altgeräte ausgemustert werden sollen, um die Förderziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf Grundlage der noch zu konkretisierenden Ziele alle Handlungsalternativen miteinander zu vergleichen. Für diesen Vergleich wäre für alle Handlungsalternativen der zu erwartende Beitrag zu den Zielen zu ermitteln und die wirtschaftliche Alternative auszuwählen gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch zu nutzen, um die Handlungsalternative „Fördermaßnahmen“ wirtschaftlich auszugestalten. Dafür hätte das BMUV zunächst die zu erwartende jährliche Minderung an CO₂-Äquivalenten vom Jahr 2024 bis zum Jahr 2045 prognostizieren müssen, die mit den geplanten Ausgaben von 115 Mio. Euro erreichbar sind. Dazu hätte gehört, dass das BMUV eine Volllastung geförderter Maschinen anstrebt und unter dieser Bedingung die erforderliche Zahl von Maschinen je Kategorie ermittelt. Hierfür wäre es sinnvoll gewesen, die Kriterien der Maschinenkategorien um die Maschinenpreise und die bewirtschaftbare Fläche zu ergänzen und bei der Bestimmung der Förderquoten zu berücksichtigen. Um die notwendige Förderhöhe zu bestimmen, hätte das BMUV die zusätzlichen Kosten der Betroffenen ermitteln müssen, die mit einer veränderten Bewirtschaftung verbunden sind. Außerdem hätte das BMUV auch die Marktverfügbarkeit der Maschinen prüfen müssen. Im zweiten Schritt hätte es den Haushaltsmittelbedarf ermitteln müssen, der für den Beitrag zur Erfüllung der Klimaschutzziele erforderlich ist. Alle Förderbedingungen hätte es begründen und so gestalten müssen, dass eine wirtschaftliche Förderung sichergestellt ist. Dazu wäre es erforderlich gewesen, unterschiedlich gestaltete Fördermaßnahmen als Handlungsalternativen zu entwickeln und ihre Wirtschaftlichkeit zu vergleichen. Bei den Handlungsalternativen sollte das BMUV das Risiko einer „Dauerförderung“ vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit der so entwickelten Handlungsalternativen vergleicht und die wirtschaftliche Alternative bestimmt.

3.4.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, die Förderrichtlinie trage zur notwendigen Umstellung der Bewirtschaftungsweise in der Breite bei. Es liege auf der Hand, dass eine Förderung wirtschaftlich effizienter sei als die Eigenerledigung. Ein vertiefter Vergleich der Handlungsalternativen biete keinen Erkenntnisgewinn und entspreche im Übrigen auch nicht dem Grundsatz effizienten Verwaltungshandelns. Die Eigenerledigung erfordere den Flächenerwerb, die Anschaffung eines entsprechenden Maschinenparks und Personal für die Bewirtschaftung der Flächen. Zudem fordere § 7 Absatz 1 Satz 2 BHO eine Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Diese Forderung könne mit der Handlungsalternative „Eigenerledigung“ kollidieren.

Weiterhin entspreche es allgemeinen Erfahrungswissens, dass bereits die Ankündigung ordnungsrechtlicher Regelungen von Betroffenen als Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit angesehen werden kann. Wie in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeführt, könne sodann das Setzen von Übergangsfristen für die Anwendung getroffener Regelungen oder im Extremfall ein gerichtliches Vorgehen zu zeitlichen Verzögerungen führen.

Die konkrete Ausgestaltung der gewählten Handlungsalternative „Fördermaßnahme“ habe das BMUV insbesondere an den Zielen einer möglichst hohen Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz ausgerichtet.

3.4.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat in seiner Stellungnahme lediglich die Argumentation aus den vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wiederholt. Es liegt eben nicht auf der Hand, die Handlungsalternativen „Eigenerledigung“ und „ordnungsrechtliche Vorgaben“ ohne einen Wirtschaftlichkeitsvergleich auszuschließen. Es fehlt nach wie vor ein Vergleich der drei Alternativen u. a. hinsichtlich des Risikos einer Dauerförderung und des Ziels einer dauerhaft rentablen Bewirtschaftung wiedervernässter oder nasser Moorböden. Sollte sich die „Eigenerledigung“ dabei als wirtschaftlich erweisen, stünde der § 7 Absatz 1 Satz 2 BHO einer Umsetzung dieser Alternative nicht entgegen. Im Übrigen kann ein abstrakter Vergleich in einer übergeordneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Vergleich bezogen auf die spezifischen Ziele einer Maßnahme zwar erleichtern, aber nicht ersetzen.

Eine hohe Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahme hat das BMUV bisher nicht nachgewiesen. Dazu hätte es unterschiedlich ausgestaltete Fördermaßnahmen als Handlungsalternativen entwickeln, die Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz mit messbaren Indikatoren unterlegen und schließlich die Alternativen anhand

der Indikatoren vergleichen müssen. Im Übrigen ist eine Fördermaßnahme mit hoher Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz unwirtschaftlich, wenn die langfristigen Wirkungsziele nicht erreicht werden. Die Verwaltungs- und Verfahrenseffizienz kann deshalb nicht das alleinige Auswahlkriterium sein.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass das BMUV die Wirtschaftlichkeit des Zuschussprogramms in der vorliegenden Ausgestaltung nicht angemessen nachgewiesen hat. Es fehlt der Nachweis, dass das Zuschussprogramm die wirtschaftliche Handlungsalternative ist, um den erforderlichen Beitrag zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele für den LULUCF-Sektor zu leisten.

3.5 Finanzielle Auswirkungen

3.5.1 Sachverhalt

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung legte das BMUV dar, dass es für das Zuschussprogramm ein Fördervolumen von 106,2 Mio. Euro im Zeitraum 2024 bis 2027 einplane. Damit ließen sich 6 700 Anträge mit einer durchschnittlichen Zuwendungssumme von 15 700 Euro bewilligen. Die Angaben ließen sich mathematisch nicht nachvollziehen.²⁶

Das BMUV erwartete für die Administration des Zuschussprogramms Kosten von rund 8 % der geplanten Ausgaben. Das BMF weist vor Aufstellung des Wirtschaftsplans des KTF regelmäßig darauf hin, dass der Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels grundsätzlich nicht übersteigen soll. Es bittet im Falle von Überschreitungen um eine nachvollziehbare Darlegung der Ursachen.²⁷

3.5.2 Würdigung

Das BMUV hat versäumt nachzuweisen, dass die Beauftragung einer Förderbank eine wirtschaftliche Art der Aufgabenerledigung darstellt.

Offen geblieben ist außerdem, wonach es das Antragsaufkommen von 6 700 prognostiziert hat und ob die durchschnittliche Fördersumme von 15 700 Euro einen angemessenen Anreiz in Bezug auf die Marktpreise der förderfähigen Agrarmaschinen bildet.

²⁶ 6 700 Anträge x 15 700 Euro pro Bewilligung = 105,2 Mio. Euro.

²⁷ [Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2024 für den Klima- und Transformationsfonds vom 29. September 2023](#), Seite 20.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine Handlungsalternative zu entwickeln, mit der die Vorgaben des BMF eingehalten werden. Aus einem Vergleich der Handlungsalternativen muss sich ergeben, dass die gewählte Alternative wirtschaftlich ist.

3.5.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, dass es die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetze, und zwar für die Förderung selbst sowie für deren Administration.

Vor der Entscheidung für einen Projektträger erstelle das BMUV Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Vorliegend sei ausschlaggebend gewesen, dass es sich bei dem Projektträger um ein bundeseigenes Unternehmen handle, das über erhebliche Erfahrungen sowie fachspezifische Expertise im landwirtschaftlichen Bereich verfüge und überdies von der Umsatzsteuerpflicht befreit sei. Damit verfüge der ausgewählte Projektträger über Merkmale, die in der vergleichenden Marktanalyse von keinem anderen Projektträger erfüllt werden könnten. Dass die administrativen Ausgaben den genannten „Richtwert“ von 5 % überschreiten, liege außerhalb der Einflussnahme des BMUV.

Außerdem seien die durchschnittlichen Projektträgerkosten in der Regel nach zwei bis drei Jahren geringer, wenn der Projektträger vollständig eingearbeitet sei und sogenannte Er-tüchtigungskosten entfielen. Die Erteilung öffentlicher Aufträge erfolge nach Maßgabe verfügbarer Angebote auf Basis monetärer wie nicht monetärer Kriterien. Einen Preis könne das BMUV dabei nicht vorgeben.

Es sei zutreffend, dass das BMF einen Richtwert von 5 % für die Bemessung von Projektträgerkosten zugrunde lege. Das BMUV habe aber gegenüber dem BMF bei der Ressortabstimmung zur Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes zur Aufstellung des Wirtschaftsplans 2025 für den Klima- und Transformationsfonds darauf hingewiesen, dass ein pauschaler Richtwert für die Betrachtung der Angemessenheit von Projektträgerkosten nicht geeignet sei. Die Höhe der Projektträgerkosten könne angesichts verschiedener Einflussfaktoren erheblich variieren. Zu berücksichtigen sei auch, dass sich der „Richtwert“ im Jahr 1993 aufgrund spezifischer Aufgaben- und Organisationsstrukturen sowie Fördervolumina in den Bereichen Forschung und Technologie etabliert habe. Zudem sei das Regelwerk seinerzeit noch nicht so weit wie heute entwickelt gewesen.

Das BMUV hat außerdem erläutert, es habe das Antragsaufkommen und die durchschnittliche Fördersummen auf Grundlage von Schätzungen durch Experten mit einschlägigen Erfahrungen prognostiziert.

3.5.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMUV überzeugt nicht. Die vom BMUV erwähnte Untersuchung der Wirtschaftlichkeit vor Auswahl eines Projektträgers war nicht Bestandteil seiner

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Förderrichtlinie. Weitere Unterlagen hat das BMUV nicht übermittelt.

Das Argument des BMUV, der beauftragte Projektträger sei umsatzsteuerbefreit und seine Beauftragung daher wirtschaftlich, überzeugt nicht. Das gilt auch für den Verweis auf dessen Erfahrungen und Expertise.

Es bestehen keine Zweifel, dass sich wirtschaftliche Angebote im Wege eines öffentlichen Vergabeverfahrens erzielen lassen. Ein solches Verfahren hat das BMUV aber nicht durchgeführt, obwohl es neben dem beauftragten Projektträger weitere Projektträger gibt, die über entsprechende Erfahrungen und Expertise verfügen. Insofern bleibt weiterhin offen, ob die Beauftragung des ausgewählten Projektträgers wirtschaftlich und die Überschreitung der 5 % notwendig war.

Im Übrigen ist der vom BMF vorgegebene Richtwert von 5 % nicht ungeeignet, nur weil die Projektträgerkostenquote über die Jahre variieren kann. Wegen dieser Variation hat der Bundesrechnungshof im vorliegenden Fall nicht nur ein einzelnes Jahr bewertet, sondern die durchschnittliche Quote über die geplante Gesamtlaufzeit des Zuschussprogramms. Gegen die Eignung des Richtwerts als Steuerungsinstrument spricht auch nicht, dass er aus dem Jahr 1993 stammt und sich seitdem Rahmenbedingungen verändert haben. Es gibt zahlreiche Förderprogramme, bei denen die Projektträgerkostenquote unter 5 % liegt. Das BMF fordert deshalb zurecht eine auf das einzelne Förderprogramm bezogene Begründung für eine Überschreitung.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.