

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

Erlass von Förderrichtlinien durch das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit in den Jahren 2016 bis 2021

Einzelplan 16

Teil I: Haushaltsrechtliche Voraussetzungen und Abstimmungsprozesse

2. Juni 2026

Geschäftszeichen: II 1 - 0001167/I

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	8
1.1	Prüfung umfasste 47 Förderrichtlinien.....	8
1.2	Geprüfte Förderrichtlinien waren Grundlage für Ausgaben von rund 2,8 Mrd. Euro	8
2	Haushaltsrechtliche Voraussetzungen	10
2.1	Erfordernisse in der Planungsphase	10
2.2	BMUKN hat Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vernachlässigt..	12
2.3	Bundesrechnungshof hat Controlling empfohlen	13
2.4	BMUKN hat Controlling als nicht verhältnismäßig zurückgewiesen	14
2.5	Bundesrechnungshof bezweifelt Wirkung von Leittexten ohne Controlling	15
3	Abstimmungsprozesse.....	16
3.1	Erforderliche Abstimmungen	16
3.2	Durchschnittlich 367 Kalendertage bis zur Veröffentlichung einer Förderrichtlinie	17
3.3	Mitwirken des Beauftragten für den Haushalt nicht immer nachvollziehbar	20
3.4	Durchschnittlich 95 Kalendertage für Ressortabstimmung	20
3.5	Durchschnittlich 25 Kalendertage für Anhörungsverfahren mit Bundesrechnungshof..	21
3.6	Planungsphase trotz höchstem Zeitanteil inhaltlich unvollständig	21
3.7	Dokumentation wesentlicher Meilensteine lückenhaft.....	22
3.8	Durchschnittliche Dauer der Anhörungsverfahren verwaltungsüblich	22
3.9	Bundesrechnungshof hat Regelungen und realistische Zeitplanung empfohlen	23
3.10	BMUKN lehnt Schlussfolgerungen für künftige Veranschlagung ab	24
3.11	Bundesrechnungshof fordert realistische Zeitplanung	25

Anlage 1: Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Förderrichtlinien

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit; vom 17. Dezember 2013 bis 13. März 2018 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); vom 14. März 2018 bis 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU); vom 8. Dezember 2021 bis 5. Mai 2025*

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; vom 17. Dezember 2013 bis 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi); vom 8. Dezember 2021 bis 5. Mai 2025 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

Leittext *„Leittext zu Förderrichtlinien“*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat die in den Jahren 2016 bis 2021 vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) erlassenen Förderrichtlinien querschnittlich geprüft. In seine Prüfung hat er 47 Förderrichtlinien einbezogen, für die das BMUKN in den Jahren 2016 bis 2021 Ausgaben von bis zu 2,8 Mrd. Euro plante (vgl. Textziffer 1). Feststellungen zu Anhörungsverfahren und zur Aktenführung enthält Teil II der Abschließenden Prüfungsmitteilung. Im vorliegenden Teil I stellt der Bundesrechnungshof zu haushaltsrechtlichen Aspekten und Abstimmungsprozessen abschließend Folgendes fest:

0.2

Förderrichtlinien bilden die Grundlage für erhebliche Ausgaben des Bundes. Sie gelten als finanzwirksame Maßnahmen, für die bereits in der Planungsphase angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Voraussetzung für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine Analyse des Förderbedarfs. Das BMUKN führte für eine der geprüften 47 Förderrichtlinien eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durch. Für eine andere Förderrichtlinie war mit einer Studie eine Untersuchung des Förderbedarfs in der Planungsphase dokumentiert. Diese Studie nutzte das BMUKN unverändert in den darauffolgenden fünf Jahren für drei Novellierungen der Förderrichtlinie. Bei weiteren 14 Förderrichtlinien und damit insgesamt bei 32 % der geprüften Förderrichtlinien befasste sich das BMUKN mit einzelnen Aspekten einer Bedarfsanalyse (vgl. Textziffer 2.1).

Das BMUKN hat regelmäßig haushaltsrechtliche Vorgaben außer Acht gelassen, indem es für nur eine der geprüften 47 Förderrichtlinien eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase erstellt und bei nur 14 der geprüften Förderrichtlinien einzelne Aspekte einer Bedarfsanalyse betrachtet hat (vgl. Textziffer 2.2).

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig mit einem Controlling im Bereich des Beauftragten für den Haushalt zu gewährleisten, dass die Fachreferate regelmäßig mit dem Förderrichtlinienentwurf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase, einschließlich einer Bedarfsanalyse, vorlegen. (vgl. Textziffer 2.3).

Das BMUKN hat das empfohlene Controlling als unverhältnismäßig und unwirtschaftlich zurückgewiesen. Die rein retrospektive Betrachtung von zehn Jahren zurückliegenden Sachverhalten trage nicht. Der Bundesrechnungshof habe zwischenzeitliche, auf Qualitätsverbesserungen ausgerichtete Aktivitäten des BMUKN, insbesondere den von ihm übermittelten „Leittext zu Förderrichtlinien“ (Leittext), außer Acht gelassen (vgl. Textziffer 2.4).

Soweit das BMUKN geltend macht, es habe insbesondere Neuerungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase etabliert, lässt sich dies anhand des übermittelten Leittexts nicht bestätigen. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, beim Beauftragten für den Haushalt ein wirksames Controlling für den Erlass von Förderrichtlinien zu etablieren (vgl. Textziffer 2.5)

0.3

Aus den vorgelegten Akten ließ sich für 44 der geprüften 47 Förderrichtlinien der Zeitraum ermitteln, den das BMUKN für das Erstellen neuer (15) oder das Novellieren bestehender (29) Förderrichtlinien bis zu deren Veröffentlichung benötigte. Im Durchschnitt dauerte dies mit 367 Kalendertagen ein Jahr (vgl. Textziffer 3.2). Die zuständigen Fachreferate dokumentierten die Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt bei 7 der geprüften 47 Förderrichtlinien nicht (vgl. Textziffer 3.3). Die bei lediglich 31 der geprüften 47 Förderrichtlinien dokumentierte Ressortabstimmung dauerte durchschnittlich 95 Kalendertage (vgl. Textziffer 3.4). Das obligatorische Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof beanspruchte durchschnittlich etwa einen Monat (vgl. Textziffer 3.5).

Obwohl die Planungsphase einer Förderrichtlinie mit durchschnittlich 247 Kalendertagen erwartungsgemäß deutlich mehr Zeit beanspruchte als die Ressortabstimmung und das Anhörungsverfahren, hat das BMUKN wesentliche haushaltsrechtlich erforderliche Voruntersuchungen, wie die des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit, vernachlässigt (vgl. Textziffer 3.6). Die in den Fachreferaten unterschiedlich praktizierten Abläufe und deren unzureichende Dokumentation sieht der Bundesrechnungshof als ursächlich für die festgestellten haushaltsrechtlichen Mängel beim Erlass der geprüften Förderrichtlinien an (vgl. Textziffer 3.7). Die durchschnittliche Dauer der Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 2 BHO von einem Monat hat er als verwaltungsüblich bewertet (vgl. Textziffer 3.8).

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das im Bereich des Beauftragten für den Haushalt einzurichtende Controlling über die Planungsphase einer Förderrichtlinie hinaus auf den gesamten Prozess bis zu deren Veröffentlichung auszudehnen und insbesondere auch eine einheitliche Dokumentation zu gewährleisten (vgl. Textziffer 3.9).

Das BMUKN hat erklärt, der übermittelte Leittext würde die vom Bundesrechnungshof genannten Aspekte vollständig aufgreifen und dadurch dazu beitragen, die Verwaltungsprozesse zu strukturieren, zuwendungsrechtliches Wissen in den Fachreferaten aufzubauen und die Wirksamkeit der Förderrichtlinien zu erhöhen. Das empfohlene Controlling hat es dagegen zurückgewiesen. Die vom Bundesrechnungshof ermittelten durchschnittlichen Zeiträume für den Erlass von Förderrichtlinien eigneten sich nicht ohne Weiteres für die zukunftsbezogene Veranschlagung von Haushaltsmitteln (vgl. Textziffer 3.10).

Ob der vom BMUKN übermittelte Leittext eine qualitätsverbessernde Wirkung auf die seit dem Jahr 2021 vom BMUKN erlassenen Förderrichtlinien hat, lässt sich nur durch eine

Kontrollprüfung feststellen. Anders als das BMUKN sieht der Bundesrechnungshof in den Feststellungen zur durchschnittlichen Verfahrensdauer wertvolle Informationen, weil sie jenseits von Einzelfallentscheidungen anwendbare Erfahrungswerte darstellen (vgl. Textziffer 3.11).

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfung umfasste 47 Förderrichtlinien

Das BMUKN¹ hat seit dem Jahr 2016 bis zur Ressortumbildung zur 20. Legislaturperiode im Dezember 2021 79 Förderrichtlinien oder Förderaufrufe (im Folgenden: Förderrichtlinien)² erlassen. Der Bundesrechnungshof hat davon 47 Förderrichtlinien querschnittlich geprüft. In die Prüfung hat er Förderrichtlinien für 26 Förderprogramme einbezogen. Für elf dieser Förderprogramme novellierte das BMUKN die Förderrichtlinien oder veröffentlichte mehrere Förderaufrufe.

Gegenstand der Prüfung waren haushaltsrechtliche Aspekte, die im BMUKN geregelten Zuständigkeiten und Abläufe beim Erlass und beim Novellieren von Förderrichtlinien (Teil I der Abschließenden Prüfungsmitteilung), die Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof sowie die Aktenführung im BMUKN (Teil II der Abschließenden Prüfungsmitteilung).

Der Bundesrechnungshof führte die Erhebungen im Herbst 2022 und Frühjahr 2023 im BMUKN und für die Förderrichtlinien zum Klimaschutz im damals zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)³ durch. Die Akten standen überwiegend elektronisch zur Verfügung.⁴ Bei der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMUKN vom 24. März 2026 berücksichtigt.

1.2 Geprüfte Förderrichtlinien waren Grundlage für Ausgaben von rund 2,8 Mrd. Euro

Das BMUKN bewirtschaftet den Einzelplan 16. Außerdem sind dem BMUKN im Einzelplan 60, insbesondere im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF), Titel zur Bewirtschaftung zugewiesen.

Ausgaben für Förderprogramme (Zuwendungen) werden in der Regel auf Grundlage von Förderrichtlinien geleistet. Förderrichtlinien sind Verwaltungsvorschriften zur

¹ Es wird durchgängig die aktuelle Bezeichnung des Bundesministeriums verwendet.

² Von den 26 geprüften Förderprogrammen wurden 13 Förderprogramme mit der Ressortumbildung im Jahr 2021 in die Zuständigkeit des damaligen BMWK verlagert. Diese Förderprogramme wurden in die Prüfung einbezogen, sofern sie im Zeitraum 2016 bis 2021 vom damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) erlassen worden waren. Mit der Regierungsbildung zur 21. Bundesregierung am 6. Mai 2025 wurde die Zuständigkeit für Klimaschutz zum BMUKN zurückverlagert.

³ Es wird durchgängig die aktuelle Bezeichnung des Bundesministeriums verwendet.

⁴ Aufgrund einer Vielzahl von Anhörungsverfahren in den Jahren 2023 und 2024 im Zusammenhang mit dem „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ verzögerte sich dieses Prüfungsverfahren.

Durchführung der BHO. Näheres dazu regeln die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO). Die geprüften Förderrichtlinien waren die Grundlage für geplante Ausgaben von rund 2,8 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2021.⁵

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören.

Dem Beauftragten für den Haushalt obliegt nach § 9 BHO unter anderem das Ausführen des Haushaltsplans. Im BMUKN leitet der Beauftragte für den Haushalt eine Arbeitsgruppe „Haushalt, Fördermanagement“ in der Zentralabteilung.⁶ Die Aufgaben der Arbeitsgruppe umfassen im Hinblick auf Förderungen unter anderem

- Wirtschaftlichkeitskontrollen im Programmhaushalt,
- Förderangelegenheiten mit unmittelbarem Haushaltsbezug,
- Mitwirken beim Erarbeiten und Ändern von Förderrichtlinien,
- Mitwirken beim Beauftragen von Projektträgern,
- Angelegenheiten des Fördermanagements und
- Koordinieren der aufgabenbezogenen Fachaufsicht der Förderreferate über nachgeordnete Behörden und beliehene Projektträger.⁷

Das BMUKN führte im Oktober 2021 in seinem Geschäftsbereich „Leitlinien für die Entwicklung, Umsetzung, Administration und Evaluierung von Förderprogrammen des BMU“⁸ ein. Es verfolgte damit das Ziel, die Qualität seiner Förderprogramme und Förderrichtlinien zu erhöhen. Die Leitlinien und deren Anwendung waren nicht Gegenstand dieser Prüfung, weil sie für die geprüften Förderrichtlinien noch nicht zur Anwendung kamen.⁹

Das BMUKN hat erklärt, die hier getroffenen abschließenden Bewertungen würden „nicht tragen“, weil der Bundesrechnungshof diese Leitlinien sowie weitere, nach dem Jahr 2021 vom BMUKN getroffene organisatorische Maßnahmen im Bereich „Fördermanagement“ unberücksichtigt gelassen habe. Es übermittelte mit seiner Stellungnahme einen BMUKN-intern anzuwendenden „Leittext zu Förderrichtlinien“ (Leittext) vom Februar 2026.

Der Bundesrechnungshof prüft Verwaltungsentscheidungen retrospektiv und legt dabei die zum Zeitpunkt der geprüften Verwaltungsentscheidungen geltenden

⁵ Es wurden die geplanten Ausgaben für das jeweilige Förderprogramm berücksichtigt, soweit sie sich aus dem Bundeshaushalt ablesen ließen. Sofern die Ausgaben für Förderprogramme in sogenannten Sammel Titeln veranschlagt waren, wurden die in den Titel-Erläuterungen genannten Ausgaben für das jeweilige Förderprogramm berücksichtigt. Dies war bei den Titeln 6092 683 04 und 6092 686 05 nicht möglich. Für diese Titel wurde der dem BMUKN zur Bewirtschaftung zugewiesene Titelanatz berücksichtigt.

⁶ Arbeitsgruppe Z II 1, seit März 2023 Arbeitsgruppe Z II 2.

⁷ Geschäftsverteilungsplan des BMUKN für die Arbeitsgruppe Z II 2, Stand 6. März 2023 und 9. September 2025.

⁸ Schreiben des Staatssekretärs vom 18. Oktober 2021.

⁹ Zwei der geprüften Förderrichtlinien wurden nach dem 18. Oktober 2021 veröffentlicht: Anlage 1: Förderrichtlinie 2, veröffentlicht am 19. Oktober 2021 und Förderrichtlinie 10, begonnen am 8. Mai 2020 und veröffentlicht am 7. Dezember 2021.

rechtlichen Rahmenbedingungen zugrunde. Insofern wäre die vom BMUKN geforderte Berücksichtigung von Regelungen, die es erst ab dem Jahr 2021 getroffen hat, unsachgemäß. Leitlinien aus dem Jahr 2021 können keine Veränderungen bei den geprüften zurückliegenden Verwaltungsvorgängen des BMUKN in den Jahren 2016 bis 2021 bewirken.

2 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen

2.1 Erfordernisse in der Planungsphase

Sachverhalt

Haushaltsrechtliche Notwendigkeit der Ausgaben

Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.¹⁰ Ziele von finanzwirksamen Maßnahmen müssen daher aus diesen Aufgaben abgeleitet werden. Dafür ist zu beschreiben, was mit der geplanten finanzwirksamen Maßnahme erreicht werden soll und warum dies unter Einbeziehen des Ressourcenverbrauchs notwendig und nicht auch ein „Weniger“ ausreichend ist.¹¹

Außerdem sind beim Aufstellen und Ausführen des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹² Das Ausrichten jeglichen Verwaltungshandelns nach dem 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.¹³

¹⁰ § 6 BHO.

¹¹ Kapitel C.III, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung vom 15. November 2023 - II A 3 - H 1012-6/23/10001:007.

¹² § 7 Absatz 1 BHO.

¹³ VV Nummer 1 zu § 7 BHO.

Erfordernis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase

Förderrichtlinien zur Umsetzung von Förderprogrammen bilden die Grundlage für erhebliche Ausgaben des Bundes. Sie gelten daher als finanzwirksame Maßnahmen. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen¹⁴, bevor Entscheidungen getroffen werden, die finanzielle Auswirkungen haben.¹⁵ Daher sind sie in der Planungsphase neuer sowie bei der Änderung bereits laufender finanzwirksamer Maßnahmen vorzunehmen. Als begleitende Erfolgskontrolle sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der Durchführung und nach Abschluss von finanzwirksamen Maßnahmen als abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.¹⁶

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen unter anderem mit Blick auf die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs aussagekräftig sein.¹⁷ Aus einer solchen Bedarfsanalyse muss hervorgehen, warum der Bund handeln muss und wie die Ausgangslage mit der Fördermaßnahme verändert werden soll. 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 Wirkungsmodell.¹⁸

Bedarfsanalysen

Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist das Analysieren des Ausgangszustands, der mit den einzusetzenden Bundesmitteln verbessert werden soll. Aus der Analyse des Ausgangszustands und dem Festlegen des künftigen Zustands, der durch die Förderung in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden soll, ist der Förderbedarf zu ermitteln.

Eine haushaltsrechtskonforme Bedarfsanalyse, die als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase dienen könnte, lag für eine der 47 geprüften Förderrichtlinien vor. Dabei handelte es sich um eine vorbereitende Studie aus dem Jahr 2014, die von den seinerzeit gemeinsam zuständigen Ressorts BMUKN und BMWF initiiert und vom BMWF beauftragt worden war. Sie diente als Bedarfsanalyse für die im Jahr 2016 erstmals veröffentlichte Förderrichtlinie sowie – ohne im Wesentlichen aktualisiert worden zu sein – für die nachfolgenden Förderaufrufe in den Jahren 2017, 2019 und 2021.

¹⁴ § 7 Absatz 2 BHO.

¹⁵ Rundschreiben des BMF vom 15. November 2023 - II A 3 - H 1012-6/23/10001 :007 (Arbeitsanleitung zur Einführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen), Seite 9.

¹⁶ VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

¹⁷ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

¹⁸ Für Wirkungsmodell werden häufig die Begriffe Wirkmodell, Wirkungsmechanismus und Interventionslogik als Synonyme verwendet.

Bei 14 weiteren, also insgesamt 15 der geprüften 47 Förderrichtlinien (das entspricht 32 %), enthielten die Akten Dokumente, die erkennen lassen, dass sich das zuständige Referat mit einzelnen Aspekten des Förderbedarfs im weitesten Sinne befasst hatte. Dabei hat der Bundesrechnungshof einzelne Vermerke oder Passagen aus Leitungsvorlagen berücksichtigt. Dazu gehörten beispielsweise Vermerke, in denen das BMUKN

- mögliche Treibhausgaseinsparungen durch das geplante Förderprogramm und Förderquoten,
- Stakeholder-Dialoge und Gespräche mit Akteuren oder
- bisherige Bewilligungen

thematisiert oder ausgewertet hatte.

Die 15 Förderrichtlinien bildeten die Grundlage für geplante Ausgaben von rund 1,8 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2021. Dies entspricht rund 64 % der für die 47 geprüften Förderrichtlinien geplanten Ausgaben im Prüfungszeitraum.

Bei den übrigen 32 Förderrichtlinien (68 %) waren keine Überlegungen des BMUKN zum Förderbedarf und zur Wirtschaftlichkeit dokumentiert. Diese Förderrichtlinien bildeten die Grundlage für geplante Ausgaben von rund 1 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2021.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für eine im Jahr 2016 veröffentlichte Förderrichtlinie legte das zuständige Referat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde, die das BMUKN im Jahr 2008 im Zusammenhang mit dem Beginn der Förderung erstellt hatte. Für dieses Förderprogramm untersuchte es im Jahr 2012 zusätzlich den Aspekt des Umwelt- und Marktpotenzials. Zur Fortsetzung und Neuausrichtung der Förderung im Jahr 2018 ließ das BMUKN eine weitere Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen.

Somit lag bei einer der geprüften 47 Förderrichtlinien eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase im Sinne von § 7 BHO vor.

2.2 BMUKN hat Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vernachlässigt

Würdigung

Das BMUKN hat lediglich bei einer der geprüften Förderrichtlinien dem Förderrichtlinienentwurf eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase im

Sinne des § 7 BHO zugrunde gelegt. Damit hat es bei 46 der geprüften 47 Förderrichtlinien die haushaltsrechtlichen Vorgaben außer Acht gelassen.

Überlegungen zum Förderbedarf hat das BMUKN in der Planungsphase bei wohlwollender Betrachtung nur bei 15 der geprüften 47 Förderrichtlinien (32 %) angestellt. Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMUKN für 32 der geprüften Förderrichtlinien (68 %) mit geplanten Ausgaben von mehr als 1 Mrd. Euro noch nicht einmal Überlegungen zum Förderbedarf dokumentiert hat.

Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass das BMUKN immer wieder wesentliche haushaltsrechtliche Erfordernisse bei der Konzeption von Förderrichtlinien vernachlässigt hat. Es hat Förderrichtlinien veröffentlicht, ohne zuvor den Förderbedarf zu analysieren und zu ermitteln. Die Zahl der Förderrichtlinien, die diesen Mangel aufwiesen, wäre bei Anwendung eines strengeren Prüfungsmaßstabs deutlich höher ausgefallen. Das BMUKN kann sich daher nicht darauf zurückziehen, dass es bei wohlwollender Betrachtung für rund 1,8 Mrd. Euro (64 %) der geplanten Ausgaben Überlegungen zu einzelnen Aspekten des Förderbedarfs angestellt habe. Dies allein reicht nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen zu begründen.

Da Förderprogramme finanzwirksame Maßnahmen sind, hat das BMUKN regelmäßig vor Veranschlagung der Fördermittel im Bundeshaushalt zu untersuchen,

- welche Wirkungen es mit einem Förderprogramm im Vergleich zur Ausgangslage konkret erzielen will,
- welche Maßnahmen sich am besten dafür eignen und
- welche Ressourcen dafür erforderlich sind.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist auch dann erforderlich, wenn der Haushaltsgesetzgeber bereits Mittel für ein Förderprogramm als Ausdruck seines politischen Willens zur Verfügung stellt. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase schafft sich die Verwaltung die entscheidende Grundlage für das Erarbeiten einer Förderrichtlinie sowie für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle.

2.3 Bundesrechnungshof hat Controlling empfohlen

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Erstellen und Dokumentieren

- der Analyse der Ausgangslage,

- der mit der finanzwirksamen Maßnahme beabsichtigten Wirkungen und
- der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase

zur unabdingbaren Aufgabe des richtliniengebenden Ressorts gehört und haushaltsrechtlich erforderlich ist.

Er hat empfohlen, dass der Beauftragte für den Haushalt dies durch ein Controlling gewährleistet. Die zwischenzeitlich im Geschäftsverteilungsplan festgelegte Mitwirkung des Beauftragten für den Haushalt beim Erarbeiten und Ändern von Förderrichtlinien sollte dem entsprechen. Dafür sollte er seine Mitzeichnung regelmäßig davon abhängig machen, dass das Fachreferat mit dem Förderrichtlinienentwurf eine Bedarfsanalyse und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase, die den Vorgaben des § 7 BHO genügt, vorlegt.

Bei Änderungen und Novellierungen bestehender Förderrichtlinien sollte das zuständige Fachreferat dem Beauftragten für den Haushalt eine Evaluation und die begleitende Erfolgskontrolle für das Förderprogramm vorlegen müssen, um dessen Zustimmung zu erlangen.

Der Bundesrechnungshof hat es bei der Vorlage der Unterlagen an den Beauftragten für den Haushalt als erforderlich angesehen, einen Standard festzulegen, damit dieser Förderrichtlinien und deren Änderungen zustimmen kann. Andernfalls kann er seine Verantwortung für den Haushaltsvollzug nach § 9 Absatz 2 BHO nicht angemessen wahrnehmen.

2.4 BMUKN hat Controlling als nicht verhältnismäßig zurückgewiesen

Stellungnahme des BMUKN

In seiner Stellungnahme hat sich das BMUKN nicht zur Kritik geäußert, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase fehlen.

Da sich die rein retrospektive Betrachtung des Bundesrechnungshofes auf unter anderem rund zehn Jahre alte Förderrichtlinien beziehe und der Bundesrechnungshof zwischenzeitliche, auf Qualitätsverbesserungen ausgerichtete Aktivitäten des BMUKN außer Acht gelassen habe, trügen die gegenwärtigen Bewertungen des Bundesrechnungshofes nicht.

Das BMUKN habe seit dem Jahr 2021 konzeptionelle, institutionelle, inhaltliche und prozessuale Neuerungen etabliert, die sich auf das Erstellen und Dokumentieren der Analyse der Ausgangslage, auf die mit der finanzwirksamen Maßnahme beabsichtigten

Wirkungen und auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase beziehen. Entsprechende Anforderungen würden intern kommuniziert und seien von den Fachreferaten aufzugreifen. Als Beleg hat es einen BMUKN-internen Leittext übermittelt.

Das vom Bundesrechnungshof empfohlene Controlling sei zunächst konzeptionell, inhaltlich und institutionell zu definieren und müsse ebenfalls Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten genügen. Aufgrund der bereits seit dem Jahr 2021 vom BMUKN umgesetzten Maßnahmen sehe es ein solches Controlling nicht als verhältnismäßig an.

2.5 Bundesrechnungshof bezweifelt Wirkung von Leittexten ohne Controlling

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMUKN überzeugt nicht. Das BMUKN hat sich zum regelmäßigen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Voraussetzungen mit Verweis auf die retrospektive Betrachtung nicht geäußert. Anhand des übermittelten Leittexts lässt sich die Behauptung des BMUKN, es habe insbesondere Neuerungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase etabliert, nicht bestätigen. Die nachgewiesenermaßen im BMUKN über Jahre defizitär durchgeführte, haushaltsrechtlich jedoch bedeutsame, Planungsphase findet im Leittext keine Erwähnung.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, beim Beauftragten für den Haushalt ein wirksames Controlling für den Erlass von Förderrichtlinien zu etablieren. Dabei liegt es in der Verantwortung des BMUKN, dies wirtschaftlich und effizient zu organisieren.

3 Abstimmungsprozesse

3.1 Erforderliche Abstimmungen

Sachverhalt

Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt

Dem Beauftragten für den Haushalt obliegen die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans (Voranschläge) sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist der Beauftragte für den Haushalt bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen (§ 9 Absatz 2 BHO).

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

In Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Ressorts berühren, arbeiten die Bundesministerien zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Für die rechtzeitige und umfassende Beteiligung ist das federführende Bundesministerium verantwortlich. In einfachen Fällen ist eine mündliche Beteiligung zulässig, die aktenkundig zu machen ist (§ 19 Absatz 1 GGO).

Entwürfe anderer Bundesministerien, die zur Mitzeichnung eingehen, sind beschleunigt zu bearbeiten und weiterzuleiten. Stellungnahmen sind den betroffenen Bundesministerien zur Kenntnis zu bringen. Solange Meinungsverschiedenheiten bestehen, darf das federführende Bundesministerium keine allgemein bindenden Entscheidungen treffen, die das Einvernehmen anderer Bundesministerien voraussetzen (§ 19 Absatz 2 GGO).

Zuwendungsrechtliche Regelungen

Soweit das zuständige Bundesministerium nicht nach den VV Nummern 1 bis 14 zu § 44 BHO ermächtigt ist, Ausnahmen zuzulassen, sind solche im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) möglich (VV Nummer 15.1 zu § 44 BHO). Für einzelne Zubereichsbereiche kann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem BMF abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) zu den VV Nummern 1 bis 13a zu § 44 BHO erlassen. Werden bestehende

Verwaltungsvorschriften geändert, ist das BMF ebenfalls zu beteiligen (VV Nummer 15.2 zu § 44 BHO). Grundsätzliche Zweifelsfragen sowie Fragen von erheblicher finanzieller Bedeutung, die sich bei der Anwendung der VV Nummern 1 bis 14 zu § 44 BHO ergeben, sind im Einvernehmen mit dem BMF zu klären (VV Nummer 15.3 zu § 44 BHO).

Der Bundesrechnungshof ist nach § 103 Absatz 1 BHO vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zu den VV Nummern 1 bis 13a zu § 44 BHO zu hören. Soweit Regelungen nach den VV Nummern 15.1 bis 15.3 zu § 44 BHO den Verwendungsnachweis betreffen, ist das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen (VV Nummer 15.4 zu § 44 BHO). Das Anhörungsverfahren ist auf Basis des ressortabgestimmten Entwurfs für eine Förderrichtlinie vor deren Veröffentlichung durchzuführen.

3.2 Durchschnittlich 367 Kalendertage bis zur Veröffentlichung einer Förderrichtlinie

Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof ermittelte aus den für die 47 geprüften Förderrichtlinien vorgelegten Akten und elektronischen Dokumenten, welchen Zeitraum das BMUKN durchschnittlich benötigte, bis es eine Förderrichtlinie veröffentlichte. Dabei berücksichtigte er als Beginn den in der Aktenlage erkennbaren Beginn¹⁹ für das Erarbeiten des Richtlinienentwurfes, ermittelte die Dauer der intern und gegebenenfalls im Ressortkreis, mit Verbänden und mit dem BMF geführten Abstimmungen sowie das mit dem Bundesrechnungshof zu führende Anhörungsverfahren. Das Datum der Veröffentlichung²⁰ bildet den Abschluss des ermittelten Zeitraums.

Aus den vorgelegten Akten und elektronischen Dokumenten waren wesentliche Arbeitsschritte während der Planungsphase überwiegend nicht erkennbar, wie beispielsweise wann das Fachreferat mit dem Entwurf einer neuen Förderrichtlinie begonnen oder wann es den Beauftragten für den Haushalt und das BMF beteiligt hatte. Die Arbeitsweisen der Fachreferate beim Erstellen oder Novellieren einer Förderrichtlinie wiesen deutliche Unterschiede zueinander auf.

¹⁹ Der Bundesrechnungshof hat das Dokument mit dem frühesten Datum verwendet, das den Entwurf oder die Änderung einer Förderrichtlinie betraf. Dieser Zeitpunkt des Beginns ließ sich nicht für alle Förderrichtlinien aus den vorgelegten Akten und Dokumenten eindeutig und auch nicht einheitlich ermitteln. Für den Beginn wurde jeweils das Datum eines Dokuments verwendet, aus dem eine Beauftragung für das Erstellen einer Förderrichtlinie oder inhaltliche Abstimmungen hervorgingen. Lagen solche Dokumente nicht vor, wurde der Beginn auf das früheste Dokument zur Abstimmung des Förderrichtlinienentwurfs zugrunde gelegt. Dies war in einzelnen Fällen die Ressortabstimmung oder das Anhörungsverfahren.

²⁰ Sofern der Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht ermittelbar war, berücksichtigte der Bundesrechnungshof das Datum des Inkrafttretens der Förderrichtlinie als Abschluss des Zeitraums.

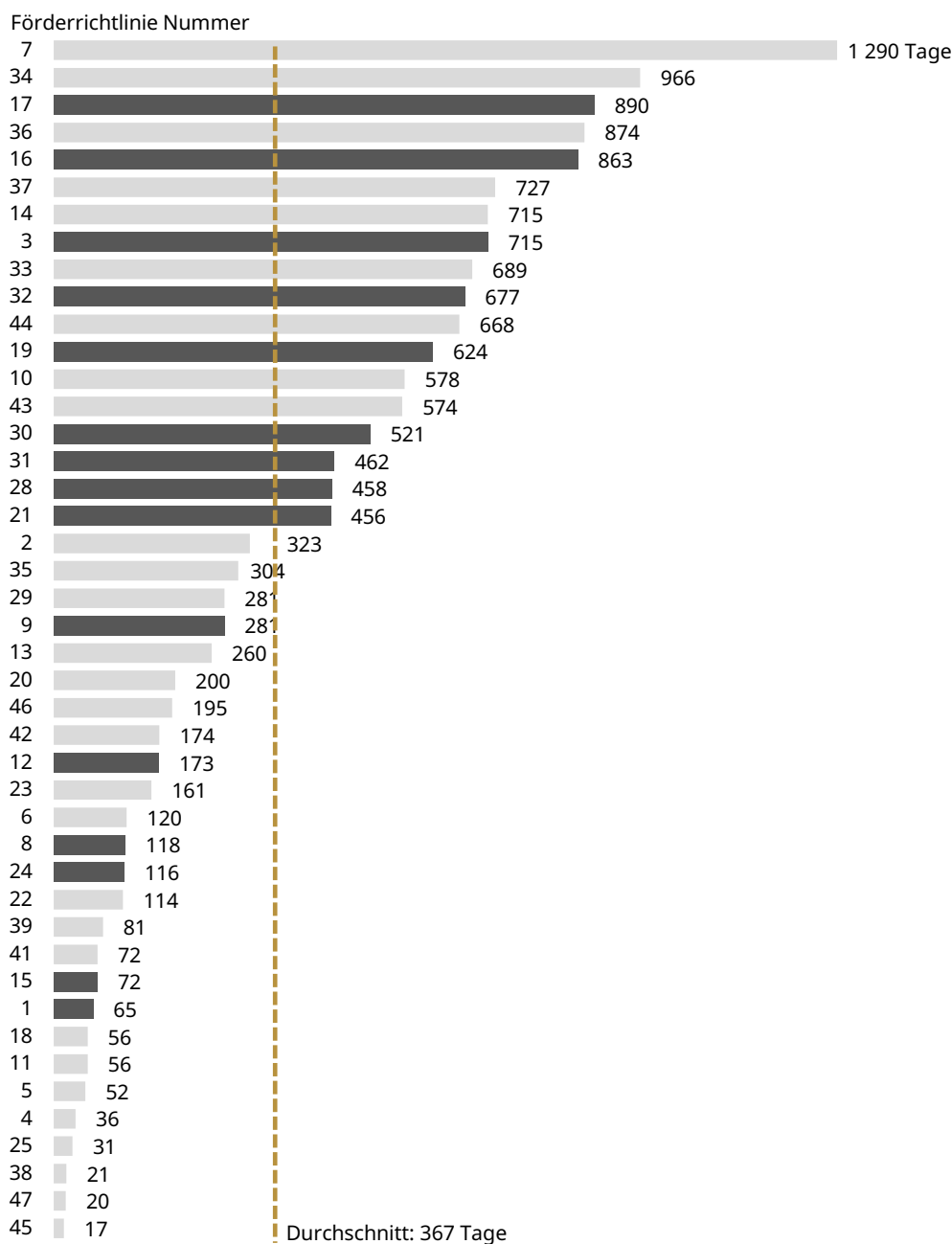
Bei 3 der geprüften 47 Förderrichtlinien ergaben sich aus den vorgelegten Akten und elektronischen Dokumenten keinerlei Anhaltspunkte dafür, welchen Zeitraum der Beginn des Konzipierens, Erstellens oder Novellierens einer Förderrichtlinie bis zur Veröffentlichung umfasste. Für die übrigen 44 Förderrichtlinien war nicht einheitlich und auch nicht immer eindeutig dokumentiert, wann das BMUKN oder ein von ihm beauftragter Dritter mit dem Erstellen oder Novellieren einer Förderrichtlinie begonnen hatte.²¹ Für diese 44 Förderrichtlinien ermittelte der Bundesrechnungshof einen durchschnittlichen Zeitraum von 367 Kalendertagen bis zu ihrer jeweiligen Veröffentlichung. 19 dieser 44 Förderrichtlinien veröffentlichte das BMUKN innerhalb von maximal 180 Kalendertagen. Bei weiteren sieben Förderrichtlinien lag der Zeitraum bis zur Veröffentlichung zwischen 180 und 365 Kalendertagen. Bei den übrigen 18 Förderrichtlinien umfasste der Zeitraum bis zur Veröffentlichung mehr als 365 Kalendertage.

²¹ Als „Beginn“ des Zeitraums wertete der Bundesrechnungshof das erste Dokument, aus dem hervorgeht, dass eine neue Förderrichtlinie oder ein neuer Förderaufruf erarbeitet oder eine Förderrichtlinie novelliert wird. Dies waren zum Beispiel Vermerke, Protokolle über Workshops, Schriftverkehr mit Projektträgern oder Leitungsvorlagen.

Abbildung 1

Durchschnittlich ein Jahr bis zur Veröffentlichung

Das Erstellen von Förderrichtlinien dauerte bei 44 der geprüften 47 Förderrichtlinien des BMUKN in den Jahren 2016 bis 2021 durchschnittlich 367 Kalendertage. Bei 19 Förderrichtlinien umfasste der Zeitraum bis zu 180 Kalendertage. Bei 18 Förderrichtlinien umfasste er mehr als 365 Kalendertage.



Erläuterung: Für die Förderrichtlinien mit den Nummern 26, 27 und 40 war keine Auswertung möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vom BMUKN vorgelegte Akten und elektronische Dokumente.

Dabei lag der Zeitbedarf für das Veröffentlichen neuer Förderrichtlinien zwischen 65 und 890 Kalendertagen, d. h. zwischen zwei Monaten und zweieinhalb Jahren. Im Durchschnitt dauerte es 433 Kalendertage bis zur Veröffentlichung der 15 neuen Förderrichtlinien. Für das Veröffentlichen der Novellierungen und Förderaufrufe von 29 bestehenden Förderrichtlinien waren zwischen 31 und - bei einer Förderrichtlinie - 1 290 Kalendertage erforderlich, d. h. zwischen einem Monat und dreieinhalb Jahren. Im Durchschnitt bedurfte es 333 Kalendertagen für das Veröffentlichen einer novellierten Förderrichtlinie.

3.3 Mitwirken des Beauftragten für den Haushalt nicht immer nachvollziehbar

Sachverhalt

Die nach dem Geschäftsverteilungsplan des BMUKN vorgesehene interne Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt war für 40 der geprüften 47 Förderrichtlinien aus den Akten nachvollziehbar.

Bei 17 dieser 40 Förderrichtlinien (43 %) gab der Beauftragte für den Haushalt dem zuständigen Fachreferat redaktionelle oder zuwendungsrechtliche Hinweise. Bei sieben Förderrichtlinienentwürfen (15 %) war nicht dokumentiert, ob das Fachreferat den Beauftragten für den Haushalt vor Veröffentlichung der Förderrichtlinie beteiligt hatte.

3.4 Durchschnittlich 95 Kalendertage für Ressortabstimmung

Sachverhalt

Bei 31 der geprüften 47 Förderrichtlinien war in den Akten eine Ressortabstimmung des Förderrichtlinienentwurfs dokumentiert. Das BMUKN beschränkte dabei jeweils den Kreis auf fachlich betroffene Ressorts, mit denen es den jeweiligen Entwurf abstimmt. Nach Aktenlage dauerten die bei diesen 31 Förderrichtlinien durchgeführten Ressortabstimmungen durchschnittlich 95 Kalendertage. Dabei lag die Spanne zwischen einem und 833 Kalendertagen.

Bei 20 der geprüften 47 Förderrichtlinien, das entspricht 43 %, war eine Beteiligung des BMF vor Erlass oder Novellierung einer Förderrichtlinie in den vorgelegten Akten nicht erkennbar. Dabei ging aus den Akten nicht hervor, ob es sachgerecht war, das BMF nicht zu beteiligen, vor allem, weil der Förderrichtlinienentwurf keine zustimmungspflichtigen Abweichungen von den VV Nummern 1 bis 13a zu § 44 BHO enthielt.

3.5 Durchschnittlich 25 Kalendertage für Anhörungsverfahren mit Bundesrechnungshof

Sachverhalt

Bei 44 der geprüften 47 Förderrichtlinien war das Anhörungsverfahren dokumentiert. Dieser Vorgang beanspruchte durchschnittlich 25 Kalendertage, das heißt durchschnittlich einen Zeitraum von bis zu einem Monat. Die Anhörungsverfahren dauerten zwischen 2 und - in einem Fall - 193 Kalendertagen, das heißt bis zu sechseinhalb Monate. In dem mit 193 Kalendertagen längsten Anhörungsverfahren hatte das BMUKN zusätzlich eine Geschäftsbereichsbehörde eingebunden. Diese gab eine Stellungnahme ab. Der hiermit verbundene Schriftverkehr verlängerte das Anhörungsverfahren.

3.6 Planungsphase trotz höchstem Zeitanteil inhaltlich unvollständig

Würdigung

In den Jahren 2016 bis 2021 betrug der durchschnittliche Zeitbedarf bis zum Veröffentlichenden der 47 Förderrichtlinien durch das BMUKN 367 Kalendertage, also durchschnittlich ein Jahr (vgl. Textziffer 3.2).

Aus dieser durchschnittlichen Gesamtdauer lässt sich abzüglich der durchschnittlichen Dauer für die Ressortabstimmung und für das Anhörungsverfahren die Dauer der Planungsphase einer Förderrichtlinie mit durchschnittlich 247 Kalendertagen ermitteln. Damit hat erwartungsgemäß der größte zeitliche Aufwand in der Planungsphase eines Förderprogramms gelegen: Das richtliniengebende Ressort muss in der Planungsphase wesentliche haushaltsrechtliche Grundlagen für ein neues oder zu novellierendes Förderprogramm schaffen sowie die maßgeblichen Überlegungen anstellen und Entscheidungen sorgfältig treffen, um die förderpolitischen Ziele der Bundesregierung wirkungsvoll umzusetzen.

Allerdings hat das BMUKN trotz des durchschnittlich höheren Zeitbedarfs für die Planungsphase die für die Planung einer Förderung wesentliche Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung regelmäßig vernachlässigt (vgl. Textziffer 2.2). Der hohe Zeitaufwand, den das BMUKN durchschnittlich bei den geprüften 47 Förderrichtlinien benötigte, hätte erwarten lassen, dass es alle haushaltsrechtlich erforderlichen Aspekte in der Planungsphase regelmäßig berücksichtigt hat.

Ohne das regelmäßige Durchführen wesentlicher Arbeitsschritte und erforderlicher Abstimmungen zwischen den Beteiligten im BMUKN und im Ressortkreis ist eine strukturierte und zielorientierte Förderung nicht möglich.

3.7 Dokumentation wesentlicher Meilensteine lückenhaft

Würdigung

Die Schwierigkeit, die Abläufe für den Erlass von Förderrichtlinien aus den vorgelegten Akten und elektronischen Dokumenten zu rekonstruieren, sowie die referatsweise sehr unterschiedlich praktizierten Abläufe legen die Annahme nahe, dass das BMUKN im Prüfungszeitraum ressortintern keine Regelungen für den Ablauf beim Erlass oder bei der Novellierung einer Förderrichtlinie sowie für die Dokumentation der Verfahrensschritte getroffen hatte. So ließen sich durchgängig weder die nach dem Geschäftsverteilungsplan des BMUKN vorgesehene Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt (vgl. Textziffer 3.3) noch bei 43 % der geprüften Förderrichtlinien die Beteiligung des BMF oder Gründe dafür, weshalb davon abgesehen werden konnte (vgl. Textziffer 3.4), aus den Akten nachvollziehen.

3.8 Durchschnittliche Dauer der Anhörungsverfahren verwaltungsüblich

Würdigung

Das nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben mit dem Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Förderrichtlinien durchzuführende Anhörungsverfahren hat bei den 44 prüfbaren Förderrichtlinien durchschnittlich nicht mehr als einen Monat in Anspruch genommen (vgl. Textziffer 3.5). Die durchschnittliche Dauer der Anhörungsverfahren liegt mit einem Monat in üblichen Fristen für Verwaltungsverfahren. Die Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof haben sich somit in der Regel nicht zeitverzögernd auf die Veröffentlichung der Förderrichtlinien ausgewirkt.

3.9 Bundesrechnungshof hat Regelungen und realistische Zeitplanung empfohlen

Empfehlung: Interne Regelungen für Abläufe beim Erlass von Förderrichtlinien

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das im Bereich des Beauftragten für den Haushalt einzurichtende Controlling über die Planungsphase einer Förderung (vgl. Textziffer 2.3) hinaus auch auf den Prozess bis zum Erlass einer Förderrichtlinie auszuweiten und insbesondere dessen einheitliche Dokumentation zu gewährleisten.

Der Beauftragte für den Haushalt sollte wesentliche Arbeitsschritte und das jeweils zu erreichende Ergebnis für den Ablauf bis zur Veröffentlichung einer Förderrichtlinie intern verbindlich festlegen. Dafür eignen sich beispielsweise eine interne Arbeitshilfe, ein Leitfaden oder ein digitaler Workflow.

Die Festlegungen sollen folgende Aspekte umfassen:

1. Abstimmung in der Planungsphase mit der Arbeitsgruppe Fördermanagement beim Beauftragten für den Haushalt über
 - den Nachweis der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen (Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase) als Grundlage für die Förderrichtlinie und Erfolgskontrolle,
 - die Rechtsgrundlage der geplanten Förderung unter Nachweis der Finanzierungs-kompetenz des Bundes,
 - die Ausgestaltung der Fördermaßnahme in Bezug auf die Zielgruppe, den Fördergegenstand, Art und Höhe der Förderung, das Förderverfahren und dessen Administration sowie über Abweichungen von den VV zu § 44 BHO und über EU-Beihilferelevanz,
 - Förderziele, Indikatoren und das Konzept der Erfolgskontrolle, bei der Novellierung einer Förderrichtlinie über den Nachweis der Evaluation der bisherigen Förderung und über die begleitende Erfolgskontrolle während der Durchführung der Förderung,
 - die zeitliche Planung und
 - den Mittelbedarf.
2. BMUKN-interne Abstimmung mit allen Referaten, deren Belange berührt sein können, mit dem Ziel, Doppelförderungen und Überschneidungen zu bereits bestehenden oder geplanten Förderprogrammen des BMUKN zu vermeiden.
3. Mitzeichnung durch den Beauftragten für den Haushalt, um zu überprüfen, ob mit dem Förderrichtlinienentwurf haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorgaben eingehalten werden.

4. Ressortabstimmung mit betroffenen Ressorts, einschließlich ggf. BMF, um Doppelförderungen, Überschneidungen und Widersprüche zu bereits bestehenden oder geplanten Förderprogrammen auszuschließen und Abweichungen zuzulassen.
5. Abstimmung mit Ländern und Verbänden, soweit dies geboten erscheint.
6. Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof.
7. Auswertung der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes und ggf. Änderung des Förderrichtlinienentwurfs unter Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt.
8. Veröffentlichung der Förderrichtlinie, Ausschreibung von Projektträgerleistungen, Evaluationen o. ä.

Mit verbindlichen Festlegungen für das Erstellen und Veröffentlichen einer Förderrichtlinie und deren Dokumentation kann das BMUKN seine Verwaltungsprozesse strukturieren, zuwendungsrechtliches Wissen in den Fachreferaten aufbauen und die Wirksamkeit seiner Förderrichtlinien insgesamt erhöhen.

Empfehlung: Realistische Zeitplanung

Beim Veranschlagen von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Förderprogramme im Bundeshaushalt hat das BMUKN künftig den Zeitraum für die Vorbereitung eines Förderprogramms realistisch einzuschätzen und zu berücksichtigen. Das Ergebnis der Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass es aufgrund der langwierigen Abstimmungsprozesse erfahrungsgemäß eines Jahres bedarf, bis das BMUKN ein neues Förderprogramm veröffentlicht (vgl. Textziffer 3.2).

Das BMUKN ist gefordert, im parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahren auf eine bedarfsgerechte Mittelveranschlagung hinzuwirken. Dafür sollte es seine internen Abläufe kennen und effizient organisieren. Die weitere Mittelveranschlagung ist abhängig vom vorgesehenen Antrags-, Bewilligungs- und Auswahlverfahren. Sofern dem Bewilligungsverfahren ein mehrstufiges Antragsverfahren vorangeht, hat das BMUKN auch dies bei seiner Planung der jährlichen Ausgabenansätze zu berücksichtigen. Sollte es sich beim Erstellen eines Förderprogramms von externen Dritten beraten und unterstützen lassen, wären zunächst lediglich Ausgaben für diese Unterstützungsleistungen einzuplanen.

3.10 BMUKN lehnt Schlussfolgerungen für künftige Veranschlagung ab

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat die Empfehlung für Regelungen beim Erlass von Förderrichtlinien zustimmend zur Kenntnis genommen, sofern sie sich auf interne Arbeitshilfen, Leitfäden

oder einen digitalen Workflow beziehen. Der übermittelte Leittext würde die vom Bundesrechnungshof genannten Aspekte vollständig aufgreifen und dadurch dazu beitragen, die Verwaltungsprozesse zu strukturieren, zuwendungsrechtliches Wissen in den Fachreferaten aufzubauen und die Wirksamkeit der Förderrichtlinien zu erhöhen. Das BMUKN stelle gern weitere der intern etablierten Informationsformate für den Wissensaufbau im Zuwendungsrecht und das Beauftragen von Durchführungsorganisationen zur Verfügung. Das Einrichten eines Controllings beim Beauftragten für den Haushalt sei jedoch nicht verhältnismäßig und daher unwirtschaftlich.

Die vom Bundesrechnungshof ermittelten durchschnittlichen Zeiträume für die Haus- und Ressortabstimmungen sowie für das Anhörungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof hat das BMUKN zur Kenntnis genommen. Jedoch ließen sich daraus keine übergreifenden qualitativen Schlussfolgerungen ziehen. Dafür fehlten Informationen über die der Dauer zugrunde liegenden Erwägungen, Prozesse und politische Prioritätensetzungen. Zudem eigne sich eine vergangenheitsbezogene Betrachtung zur Länge von Abstimmungsprozessen nicht ohne Weiteres für die zukunftsbezogene Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt. Das BMUKN verantworte im Eckwerteverfahren eine an den politischen Prioritäten gemessene bedarfsgerechte Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Förderprogramme. Im Übrigen hat das BMUKN darauf verwiesen, dass Betrachtungen und Erwartungen des Haushaltsgesetzgebers, wie viele Mittel für bestimmte Aufgaben und Programme zu veranschlagen sind, und wie schnell Mittel abfließen sollen, zum Kernbereich der Legislative zählten.

3.11 Bundesrechnungshof fordert realistische Zeitplanung

Abschließende Würdigung

Der vom BMUKN übermittelte Leittext umfasst allgemeine Hinweise zum Handlungsrahmen, zur Zuständigkeit, zu möglichen Regelungsinhalten von Förderrichtlinien, Abstimmungsprozessen und Formerfordernissen. Diese Hinweise gehen kaum über die zugrunde zu legenden gesetzlichen Regelungen und Vorschriften hinaus. Er bietet dem Wortlaut nach lediglich einen „Überblick über die Zuständigkeit und das Verfahren für den Erlass von Förderrichtlinien, ihren Inhalt sowie besondere Wirkungen“. Konkrete Regelungen im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes sind dem übermittelten Leittext nicht zu entnehmen. Inwieweit dieser Leittext eine qualitätsverbessernde Wirkung auf die seit dem Jahr 2021 vom BMUKN erlassenen Förderrichtlinien hat, lässt sich nur durch eine Kontrollprüfung feststellen. Der Bundesrechnungshof hat sich auch nach dem Jahr 2021 kritisch zu Förderrichtlinienentwürfen des BMUKN geäußert.

Anders als das BMUKN sieht der Bundesrechnungshof in den Feststellungen zur durchschnittlichen Verfahrensdauer wertvolle Ergebnisse, weil sie auf einer Vielzahl querschnittlich geprüfter Verwaltungsvorgänge verschiedener Fachreferate des BMUKN über einen Zeitraum von fünf Jahren beruhen und damit jenseits von Einzelfallentscheidungen anwendbare Erfahrungswerte darstellen.

Er hält eine realistische Zeitplanung weiterhin für erforderlich, um politische Entscheidungen in parlamentarischen Verfahren sachgerecht vorbereiten und umsetzen zu können. Um den Zeitaufwand für das Etablieren von neuen Förderprogrammen zu reduzieren und politische Willensäußerungen zügig umzusetzen, hält der Bundesrechnungshof die Empfehlung aufrecht, den Regelablauf beim Erlass von Förderrichtlinien effizient zu organisieren und durch ein Controlling zu steuern.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

Tabelle 1

Übersicht der in die Prüfung einbezogenen Förderrichtlinien

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 1	Förderinformation für Maßnahmen der Künstlichen Intelligenz: „KI-Leuchttürme für Umwelt, Klima, Natur und Ressourcen“ (2019)
FRL 2	Förderrichtlinie für Maßnahmen der Künstlichen Intelligenz „KI-Leuchttürme für Umwelt, Klima, Natur und Ressourcen“ (2021)
FRL 3	Bekanntmachung über die Förderung des Exports grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2016)
FRL 4	Bekanntmachung über die Förderung des Exports grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2017)
FRL 5	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen im Bereich des Exports von grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2019)
FRL 6	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen im Bereich des Exports von grüner und nachhaltiger (Umwelt-) Infrastruktur (2021)
FRL 7	Änderung der Richtlinie zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung "chance.natur – Bundesförderung Naturschutz" (2019)
FRL 8	Förderrichtlinie für das Förderprogramm gegen Meeresmüll „Marine Debris Framework- Regional hubs around the globe“ (Marine:DeFRAG) (2021)
FRL 9	Richtlinie zur Förderung von kommunalen Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (2021)
FRL 10	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (novellierte Fassung von September 2021)
FRL 11	Bekanntmachung über die Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, Auswahlverfahren 2019 und 2020
FRL 12	Bekanntmachung der Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen
FRL 13	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt (2018)
FRL 14	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt (2021)
FRL 15	Bekanntmachung der Richtlinie über die einmalige Gewährung eines Zuschusses zum Ausgleich von Mindereinnahmen und Mehrausgaben von Tierheimen und ähnlichen Einrichtungen im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Richtlinie Ausgleich Mindereinnahmen und Mehrausgaben Tierheime und ähnliche Einrichtungen“) (2021)
FRL 16	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms „Blaues Band Deutschland“ (Förderprogramm Auen) (2019)
FRL 17	Richtlinien zur Förderung der Wildnisentwicklung in Deutschland (2019)
FRL 18	Förderrichtlinie Waldklimafonds (2021) von BMUV und BMEL
FRL 19	Förderrichtlinie #mobilwandel2035 – Zukunftswettbewerb nachhaltige Mobilität (2021)

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 20	Richtlinie zur Förderung von Energieeffizienz- und Ressourceneffizienz-Netzwerken von Kommunen (Teil 1) sowie von Energieanalysen für öffentliche Abwasseranlagen (Teil 2) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) (Kommunale Netzwerke Richtlinie) (2017)
FRL 21	Richtlinie zur Förderung von innovativen marktreifen Klimaschutzprodukten im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kleinserien-Richtlinie) (2018)
FRL 22	Richtlinie zu einer gemeinsamen Förderinitiative zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität (BMU und BMWi, 2017)
FRL 23	Richtlinie zu einer gemeinsamen Förderinitiative zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität (BMU und BMWi, 2021)
FRL 24	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 08.12.2017 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (FRL 2017)
FRL 25	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 22. Februar 2021 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (3. FA 29.04.2021)
FRL 26	Flottenaustauschprogramm Sozial & Mobil, Aufruf zur Antragseinreichung: Förderung der Elektrifizierung der im Gesundheits- und Sozialwesen eingesetzten Fahrzeugflotten im Rahmen des Förderprogramms „Erneuerbar Mobil“ vom 22. Februar 2021 - Förderschwerpunkt 2.4 „Unterstützung für die Markteinführung mit ökologischen Standards“ (4. FA 10.08.2021)
FRL 27	Richtlinien zur Förderung der Anschaffung von diesel-elektrischen Hybridbussen im öffentlichen Nahverkehr (RL 2016)
FRL 28	Richtlinie zur Förderung der Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr (2018)
FRL 29	Förderaufruf für innovative Klimaschutzprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) (2020)
FRL 30	Richtlinie zur Förderung von E-Lastenfahrrädern für den fahrradgebundenen Lastenverkehr in der Wirtschaft und in Kommunen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (E-Lastenfahrrad-Richtlinie)
FRL 31	Richtlinie zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsprojekten mit dem Ziel der Treibhausgasneutralität im Industriesektor (Förderrichtlinie zur Dekarbonisierung in der Industrie)
FRL 32	Richtlinie zur Förderung von investiven Maßnahmen zur klimafreundlichen gewerblichen Nahmobilität im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Mikro-Depot-Richtlinie)
FRL 33	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen an Kälte- und Klimaanlageanlagen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2017)
FRL 34	Richtlinie zur Förderung von Kälte- und Klimaanlageanlagen mit nicht-halogenierten Kältemitteln in stationären und Fahrzeug-Anwendungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2019)
FRL 35	Richtlinie zur Förderung von Kälte- und Klimaanlageanlagen mit nicht-halogenierten Kältemitteln in stationären und Fahrzeug-Anwendungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (Kälte-Klima-Richtlinie 2020)
FRL 36	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative 2016
FRL 37	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative 2018
FRL 38	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2019 II)

Nummer	Bezeichnung der Förderrichtlinie (Jahr des Inkrafttretens)
FRL 39	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2020)
FRL 40	Änderung der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld "Kommunalrichtlinie" (2020)
FRL 41	Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ (2020)
FRL 42	Förderaufruf für investive Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (2018)
FRL 43	Förderaufruf für investive Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (2020)
FRL 44	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs (2018)
FRL 45	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs (2020)
FRL 46	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Klimaschutz durch Radverkehr) (Fassung 2020)
FRL 47	Förderaufruf für modellhafte regionale investive Projekte zum Klimaschutz durch Stärkung des Radverkehrs im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Klimaschutz durch Radverkehr) (Fassung 2021)

Erläuterung: FRL: Förderrichtlinie; FA: Förderaufruf; BMUV: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz; BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft, BMU: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit; BMEL: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; NKI: Nationale Klimaschutzinitiative.

Quelle: BMUKN