



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung des

Waldklimafonds

Teil 2: Projekt „Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer
und Gesellschaft (KKEG) – Teilprojekt: Entwicklung
eigentümerorientierter Maßnahmen für nachhaltiges Wirtschaften im
Privatwald (EMP)“

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.

Gz.: III 3 - 2020 - 0558 / 2

Bonn, den 3. Juni 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	10
1.1	Prüfungsverfahren	10
1.2	Ausgangslage	10
2	Projektskizze	11
2.1	Feststellungen	11
2.1.1	Skizzeneinreichung	11
2.1.2	Begutachtung und Entscheidung	15
2.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	19
2.3	Stellungnahme der Bundesministerien	20
2.4	Abschließende Bewertung	21
3	Antragsverfahren	21
3.1	Feststellungen	21
3.1.1	Anträge	21
3.1.2	Antragsteller	22
3.1.3	Antragsprüfung und Ergebnis	23
3.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	26
3.3	Stellungnahme der Bundesministerien	27
3.4	Abschließende Bewertung	28
4	Bewilligung	28
4.1	Feststellungen	28
4.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	30
4.3	Stellungnahme der Bundesministerien	31
4.4	Abschließende Bewertung	31

5	Durchführung	31
5.1	Feststellungen	31
5.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	34
5.3	Stellungnahme der Bundesministerien	35
5.4	Abschließende Bewertung	36
6	Verwendungsnachweisprüfung	36
6.1	Feststellungen	36
6.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	37
6.3	Stellungnahme der Bundesministerien	37
6.4	Abschließende Bewertung	37
7	Erfolgskontrolle	37
7.1	Feststellungen	37
7.1.1	Abschlussbericht der W. gGmbH	37
7.1.2	Erfolgskontrolle durch den Projektträger	39
7.1.3	Erkenntnisse nach Projektende	40
7.2	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	42
7.3	Stellungnahme der Bundesministerien	43
7.4	Abschließende Bewertung	44
8	Ausblick	45

Abkürzungsverzeichnis

B

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

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

E

EMP *Entwicklung eigentümerorientierter Maßnahmen für nachhaltiges Wirtschaften im Privat-wald*

F

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*

I

ILN *Verbundpartner Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz, Brühl*

K

KKEG *Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer und Gesellschaft*

M

MdB *Mitglied des Deutschen Bundestages*

N

NKBF 98 *Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des Bundesministerium für Bildung und Forschung an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben*

T

Thünen-Institut *Johann Heinrich von Thünen-Institut*

W

WKF *Waldklimafonds*

0 Zusammenfassung

Der Waldklimafonds (WKF) ist Teil des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ des Bundes. Mit dem WKF sollen Maßnahmen von besonderem Bundesinteresse umgesetzt werden, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und den unverzichtbaren Beitrag naturnaher, struktur- und artenreicher Wälder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erhalten. Die Verantwortung für den WKF liegt beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)¹. Die beiden Ministerien setzten zur Durchführung des WKF eine Steuerungsgruppe ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern beider Ministerien und des Projektträgers besteht. Bei den regelmäßigen Tagungen der Steuerungsgruppe werden unter anderem die Tagesordnungspunkte Weiterentwicklung und finanzielle Lage des WKF beraten sowie Entscheidungen zu eingereichten Projekten und Skizzen getroffen. Fachliche und inhaltliche Differenzen werden bei den Sitzungen beigelegt oder eine Entscheidung der Leitungsebene vorbereitet. Aus dem Waldklimafonds werden Projekte in fünf Schwerpunktbereichen gefördert. Die Projektträgerschaft lag bis Ende 2018 bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Seither ist die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) Projektträger. Umfang und Ausmaß der Förderung regelt eine Förderrichtlinie.

Der Bundesrechnungshof prüft die Maßnahmen des WKF seit Mai 2020. Mit Prüfungsmitteilung vom 17. März 2021 hat er übergreifende Feststellungen zur Entstehung und Entwicklung des WKF sowie zur finanziellen Ausstattung und zum Verwaltungsverfahren getroffen. Um die übergreifenden Feststellungen zu verdeutlichen, hat der Bundesrechnungshof ein Verbundvorhaben ausgewählt und ein Teilprojekt daraus vertieft geprüft. So förderten BMEL und BMUV aus dem WKF das Verbundprojekt „Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer und Gesellschaft“ (KKEG). Ziel dieses Projekts war es, Angebote für den Kleinprivatwald in Deutschland zu entwickeln und Optionen zur Umsetzung aufzuzeigen, die die Effizienz der Holzgewinnung aus dem Kleinprivatwald verbessern. Ein Teilprojekt dieses Verbundprojekts betraf die Einrichtung einer Serviceagentur zur Aktivierung von Kleinprivatwaldbesitzern, deren dauerhafte Betreuung, Professionalisierung und der Transfer des hierfür entwickelten Ansatzes in andere Regionen. Der Bundesrechnungshof hat zu diesem Teilprojekt im Wesentlichen die nachfolgenden abschließenden Feststellungen getroffen.

- 0.1 Im August 2013 reichte das Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen-Institut), eine Ressortforschungseinrichtung des BMEL, eine Projektskizze für Zuwendungen für das Verbundvorhaben „Klimaschutz durch Kleinprivatwald – für Eigentümer und

¹ Die Bezeichnung des Ressorts wechselte im hier angesprochenen Zeitraum. Dies betrifft auch die verwendeten Akronyme. Seit seiner Errichtung im Jahr 1986 führte das Ressort die Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (BMU), seit dem 17. Dezember 2013 die Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit“ (BMUB), seit dem 14. März 2018 führte es die Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ (BMU), ab dem 8. Dezember 2021 lautet die Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ (BMUV). Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird (außer in wörtlich wiedergegebenen Textstellen) durchgängig das Akronym BMUV verwandt.

Gesellschaft (KKEG)“ von rund 4,1 Mio. Euro ein. Entsprechend der Projektskizze sollten die Mittel unter anderem für die Gründung einer Serviceagentur durch den Verbundpartner W. gGmbH verwendet werden. Hierfür waren rund 2,9 Mio. Euro vorgesehen. Nach Eingang der Projektskizze holten BMUV und BMEL Stellungnahmen ihrer jeweiligen Experten (Gutachter) zur Bewertung ein. Die Gutachter kamen zu keinem einheitlichen Ergebnis. Der Gutachter des BMEL stufte das Gesamtvorhaben als „nicht förderwürdig“ ein. Die Projektskizze habe nicht ausreichend erklärt, wie eine Abgrenzung zu bestehenden Fördertatbeständen, z. B. der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK), erfolge und die Projektskizze weise im Hinblick auf die Gründung einer Serviceagentur methodische Mängel auf. Zudem sei das Vorhaben zu teuer.

Die Steuerungsgruppe entschied am 30. September 2013 mit Hinblick auf die Kritik der Gutachter, die Skizzeneinreicher aufzufordern, die Förderung zu beantragen, aber das Teilvorhaben zur Gründung einer Serviceagentur zurückzustellen. Am 14. November 2013 nahm die W. gGmbH hierzu Stellung und wies darauf hin, dass „alle Auflagen für das Teilprojekt 1 (Innovative Entwicklung einer Serviceagentur) besser erfüllt werden könnten, wenn mit der Entwicklung der Serviceagentur bereits im Dezember 2013 angefangen“ werde. Ausführungen zu den angeführten methodischen Mängeln gab sie nicht ab. Aufgrund dieser erläuternden Stellungnahme der W. gGmbH zu der geplanten Serviceagentur beschloss die Steuerungsgruppe am 19. November 2013, der Bewilligung des Teilvorhabens Gründung einer Serviceagentur nun doch zuzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung der Steuerungsgruppe beanstandet, weil die W. gGmbH keine weiteren Verbesserungen gegenüber den von den Gutachtern aufgezeigten Schwachstellen vorgetragen hatte.

Die Bundesministerien haben die Beanstandung des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt, aber darauf verwiesen, dass es sich um einen Einzelfall handelt (Nummer 2).

- 0.2 Im Dezember 2013 beantragten die Verbundpartner jeder für sich Zuwendungen für das Verbundvorhaben KKEG für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2016 von insgesamt rund 2,5 Mio. Euro. Das Teilvorhaben Gründung einer Serviceagentur sah bei einer Zuwendungshöhe von rund 1,7 Mio. Euro die Aktivierung forstlicher Zusammenschlüsse mittels modularer Dienstleistungsangebote und weiterer Maßnahmen vor. Das Teilprojekt war in sieben Maßnahmenbereiche untergliedert. Antragsteller dieses Teilprojekts war die W. gGmbH. Dem Aufsichtsrat dieser Gesellschaft gehört unter anderen das damalige Mitglied des Deutschen Bundestages (MdB) C. an, der seit dem Jahr 2018 auch Waldbeauftragter des BMEL ist. Das BMEL hatte weiterhin fachliche und haushaltsrechtliche – insbesondere beihilferechtliche – Bedenken, die vor Bescheiderteilung zu klären waren. Die Bedenken gegen eine Förderung waren Thema einer Videokonferenz am 31. März 2014 zwischen dem BMEL und Vertretern der W. gGmbH. MdB C nahm ebenfalls teil. Im Ergebnis

beschlossen das BMEL und die Steuerungsgruppe dem Verbundvorhaben KKEG insgesamt zuzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Verwaltungsverfahren gegen § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz verstößt, weil sich MdB C. trotz seiner Tätigkeit im Aufsichtsrat der Antragstellerin am Verwaltungsverfahren beteiligte. Der Bund hat dafür zu sorgen, dass Mitglieder von Aufsichtsräten von Gesellschaften, die Bundesmittel erhalten, ihre Mandate frei von Interessenkollisionen ausüben. Das verlangen auch die vom Bundeskabinett beschlossenen Grundsätze zur guten Unternehmensführung. Ziel ist, bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit bei Entscheidungen entgegenzuwirken. Das BMEL muss bestehende Interessenkollisionen auflösen und derartige Fälle künftig ausschließen.

Die Bundesministerien haben die Empfehlung des Bundesrechnungshofes angenommen und wollen künftig die Regelungen beachten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien künftig deutlich aufmerksamer mit Interessenkollisionen umgehen. Dabei sind Vorkehrungen zu treffen und das Bewusstsein der Bediensteten zu schärfen, um weiteren Interessenkollisionen in der Zukunft wirksam entgegenzutreten (Nummer 3).

- 0.3 Am 10. November 2014 beantragte die W. gGmbH nunmehr eine Fördersumme in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro für den Projektzeitraum 1. März 2015 bis 28. Februar 2018. Am 12. Dezember 2014 bewilligte die BLE der W. gGmbH eine Zuwendung von 1 969 874,98 Euro auf Kostenbasis.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass der Projektträger die Förderrichtlinie nicht beachtet hat. Er gewährte eine Zuwendung auf Kostenbasis, obwohl nach der Förderrichtlinie eine Zuwendung auf Ausgabenbasis zu gewähren war. In diesem Fall hätten keine Kosten für Stammpersonal geltend gemacht werden dürfen.

Die Bundesministerien haben die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes bestätigt; sie wollen darauf hinwirken, dass die Förderrichtlinien zukünftig beachtet werden (Nummer 4).

- 0.4 Die W. gGmbH beantragte mehrfach die Aufstockung der Zuwendung um insgesamt 300 000 Euro. Ein erhöhter Mittelaufwand für Personal ergebe sich aus notwendigen Vergütungsanpassungen, um entsprechendes Personal für die angestrebten Arbeiten anzuwerben. Außerdem hätten zusätzliche Aufträge vergeben werden müssen. Die FNR bewilligte die Aufstockung. Sie führte hierzu aus, dass nach den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids die Änderungen bei der Vergütung des Personals eigentlich im Vorfeld bzw. direkt nach Einstellung des Personals hätten mitgeteilt werden müssen. Ebenso auch die zusätzlichen Auftragsvergaben. Grundsätzlich habe es aber keine Änderungen gegenüber der Bewilligung gegeben, sodass eine Ausnahme möglich sei, da das Vorhaben ansonsten fachlich ordnungsgemäß bearbeitet werde.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die W. gGmbH gegen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids verstieß, weil sie es unterlassen hatte, die Änderungen bei der Vergütung des Personals rechtzeitig anzuzeigen und eine Entscheidung der FNR herbeizuführen. Eine begründete Ausnahme liegt – entgegen der Auffassung der FNR – nicht vor. Die FNR hätte eine Rückforderung der Zuwendung prüfen müssen.

Die Bundesministerien haben erwidert, es sei sehr detailliert geprüft worden und man habe den Zuwendungsempfänger auf seine Missstände bei der Finanzplanung und Mitteilungspflicht hingewiesen. Vom Zeitpunkt der Prüfung aus gesehen seien die Mehrausgaben wirtschaftlicher gewesen als eine Ablehnung der Aufstockung.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Einlassung des BMEL trägt weder, noch ist sie belegt. Der Projektträger hätte eine Prüfung der Rückforderung der Zuwendung durchführen und dokumentieren müssen (Nummer 5).

- 0.5 Die W. gGmbH legte den Verwendungsnachweis am 4. November 2019 vor. Sie rechnete Gesamtkosten von 2 284 636 Euro ab. Sie verwies im Sachbericht auf die entstandenen Onlinedienste und schilderte Probleme bei der Aktivierung der Privatwaldbesitzer.

Die FNR bewertete die wirtschaftlichen und die wissenschaftlich-technischen Erfolgsaussichten nach Projektende als gegeben. Mit den im Rahmen des Vorhabens erarbeiteten Onlinediensten in Maßnahmenbereich eins (Waldmarktplatz), zwei (FBG Online), drei (Holzmarktplatz), vier (FBG-Hilfe) und sechs (Waldhilfe) und einer weitergehenden Nutzung dieser lasse sich die Wirtschaftlichkeit der Beratung und Bewirtschaftung für Privatwaldbesitzer verbessern. Die Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel sei gerechtfertigt. Insgesamt sei der Einsatz der Bundesmittel für die Erreichung des geplanten Vorhabenziels ursächlich gewesen. Seit Anfang des Jahres 2021 kann die W. gGmbH einige Angebote jedoch „nicht mehr zur Verfügung stellen.“

Der Bundesrechnungshof hat die Erfolgskontrolle beanstandet. Ausgehend vom Abschlussbericht des Zuwendungsempfängers und den zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen hat das Teilprojekt seine Ziele nicht erreicht. Die gegenteilige Einschätzung der FNR ist unzutreffend. Die Förderung von mehr als 2 Mio. Euro muss im Soll-Ist-Vergleich deshalb als unwirtschaftlich angesehen werden. Die Unwirtschaftlichkeit der Förderung ist auf die mangelhafte Skizzenbewertung, die unzureichenden Vorgaben bei der Antragstellung und die Nichtbeachtung der Nebenbestimmungen des Förderbescheids zurückzuführen. Bereits bei der Skizzeneinreichung hätten die mangelnden Erfolgsaussichten erkannt und das Projektvorhaben abgelehnt werden müssen.

Die Bundesministerien haben darauf verwiesen, dass sich die Erfolgskontrolle auf den vorgelegten Sachbericht stütze. Die spätere Entwicklung der Online-Angebote des Zuwendungsempfängers habe nicht berücksichtigt werden können. Zwischenzeitlich

habe man jedoch darauf hingewirkt, dass die Angebote durch einen anderen Anbieter verfügbar seien. Das Projekt habe einen wesentlichen Beitrag zu den Zielen des WKf geleistet.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung. Die Zielfestlegung erscheint bewusst vage, um auch bei gescheiterten Projekten noch einen „Erfolg“ vorweisen zu können (Nummern 6 und 7).

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsverfahren

Der WKF ist Teil des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ des Bundes. Mit dem WKF sollen Maßnahmen von besonderem Bundesinteresse umgesetzt werden, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und den unverzichtbaren Beitrag naturnaher, strukturalter und artenreicher Wälder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erhalten. Die Verantwortung für den WKF liegt beim BMEL und beim BMUV. Die beiden Ministerien setzten zur Durchführung des WKF eine Steuerungsgruppe ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern beider Ministerien besteht. Anlässlich von Tagungen der Steuerungsgruppe werden unter anderem die Tagesordnungspunkte Weiterentwicklung und finanzielle Lage des WKF beraten sowie Entscheidungen zu eingereichten Projekten und Skizzen getroffen. Fachliche und inhaltliche Differenzen werden bei den Sitzungen beigelegt oder eine Entscheidung der Leitungsebene vorbereitet. Es werden Projekte in fünf Schwerpunktbereichen gefördert. Die Projektträgerschaft lag bis Ende 2018 bei der BLE. Seither ist die FNR Projektträger.

Der Bundesrechnungshof prüft die Maßnahmen des WKF seit Mitte 2020. Mit Prüfungsmitteilung vom 17. März 2021 hat er übergreifende Erkenntnisse zur Entstehung und Entwicklung des WKF sowie zur finanziellen Ausstattung und zum Verwaltungsverfahren getroffen. Die übergreifenden Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes, die von den beiden Ressorts nicht vollumfänglich geteilt wurden, zeigen, dass der WKF nicht im erwarteten Umfang zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel beigetragen hat. Dieses Ziel hat der WKF nach acht Jahren deutlich verfehlt. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist dies sowohl den unterschiedlichen Grundausrichtungen der Bundesministerien in Bezug auf die Funktion der Wälder als auch der Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der Maßnahmen sowie den unzureichenden Verwaltungsabläufen geschuldet. Um die übergreifenden Erkenntnisse im Hinblick auf die unzureichenden Verwaltungsabläufe zu ergänzen, hat der Bundesrechnungshof ein Verbundvorhaben ausgewählt und vertieft geprüft. So förderten BMEL und BMUV aus dem WKF das Verbundprojekt KKEG. Ziel dieses Projekts war es, Angebote für den Kleinprivatwald in Deutschland zu entwickeln und Optionen zur Umsetzung aufzuzeigen, die die Effizienz der Holzgewinnung aus dem Kleinprivatwald verbessern. Ein Teilprojekt dieses Verbundprojekts betraf die Einrichtung einer Serviceagentur.

Die Erkenntnisse zu diesem Teilprojekt sind in der vorliegenden Abschließenden Mitteilung dargestellt.

1.2 Ausgangslage

Das BMEL hatte bis zum Jahr 2013 das Projekt „Aufwandsoptimierte und multiplikatororientierte Beratung im nichtstaatlichen Waldbesitz“ gefördert. Das Projekt sollte aufzeigen, ob

und ggf. wie die Beratung im privaten Waldbesitz bei zunehmender Entstaatlichung und Kostensteigerung aufrechterhalten werden kann.

Nach dem Ergebnis des Projekts wünschten die Waldbesitzer eine Beratung unabhängig von monetären Interessen eines Beraters. Sie seien gegenüber dem Beratungspersonal der Holzindustrie skeptisch. Dies zeige sich in der sehr geringen Bereitschaft der Waldbesitzer, sich durch Personen aus der Holzindustrie beraten zu lassen. Bei den hauptsächlich in Anspruch genommenen Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen zum Thema Holzeinschlag und -verkauf bestehe ein struktureller Interessenkonflikt aufgrund der wirtschaftlichen Interessen der Holzkäufer. Würde es kommerziellen Forstdienstleistenden gelingen, sich regional zu organisieren und eine dauerhafte Organisation aufzubauen, könnten diese mittelfristig die Beratungsdienstleistenden ergänzen, würden aber nicht von allen Waldbesitzern akzeptiert werden. Es sei nicht zu erwarten, dass überregional agierende „Einzelfall-Berater“ eine Rolle in der Beratung im Kleinprivatwaldbesitz spielen werden. Der „Helikopter-Berater“, der über eine Website gebucht zur Beratung anreise, sei unrealistisch, weil er wesentliche Anforderungen der Waldbesitzer nicht abdecken könne. Zudem würden ökonomische Gründe verhindern, dass hier ein relevantes Interesse entstehen könne. Wenn überhaupt, seien lange Anlaufzeiten zu erwarten, bis hier ein auskömmliches Geschäftsvolumen generiert werden könne, da die damit verbundene Umstellung auf Vollkosten das Interesse zunächst reduzieren werde. Personal der Holzindustrie werde aufgrund der Skepsis der Waldbesitzer auf absehbare Zeit keine Rolle spielen.

2 Projektskizze

2.1 Feststellungen

2.1.1 Skizzeneinreichung

Das Verbundvorhaben

Im August 2013 reichte das Thünen-Institut eine Projektskizze für Zuwendungen für das Verbundvorhaben KKEG in Höhe von 4 109 555 Euro ein. Entsprechend der Projektskizze sollten die Mittel verwendet werden für

- die Gründung einer Serviceagentur: 2 886 475 Euro (Verbundpartner W. gGmbH),
- die Projektkoordination und weitere Aufgaben: 1 005 000 Euro (Verbundpartner Thünen-Institut) und
- die Unterstützung im Projekt: 218 080 Euro (Verbundpartner Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz, Brühl (ILN)).

Ziel des Pilotprojekts KKEG sei es, „Angebote für den Kleinprivatwald“ zu entwickeln und umzusetzen, die sowohl die Effizienz der Holzgewinnung aus dem Kleinprivatwald nachhaltig verbessern als auch der Anpassung von Wäldern an den Klimawandel und dem Naturschutz dienen.

Das Pilotprojekt KKEG sollte folgende Beiträge zu den Zielen des WKf leisten:

- Effizienzsteigerung der nachhaltigen Holzgewinnung in kleinstrukturierten Wäldern durch Mobilisierung von Kleinprivatwaldbesitzern
- Erarbeitung und Verbreitung von Angeboten an Kleinprivatwaldbesitzer, Maßnahmen zur Anpassung ihrer Wälder an den Klimawandel zu ergreifen
- Information und Qualifizierung von Waldbesitzern, forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen sowie anderer Stakeholder zu nachhaltiger Holzgewinnung im Kleinprivatwald sowie Maßnahmen zu Anpassung von Wäldern an den Klimawandel.

Schwerpunkt des Teilprojekts 1 war die Gründung einer Serviceagentur zur Aktivierung von Kleinprivatwaldbesitzern, deren dauerhafte Betreuung, Professionalisierung und der Transfer des hierfür entwickelten Ansatzes in andere Regionen. Die Serviceagentur sollte so konzipiert sein, dass sie sich in den drei Pilotregionen langfristig selber tragen kann. Durch Lernfortschritte sowie Multiplikatorwirkung werde erwartet, dass die Kosten von Folgeprojekten in anderen Regionen deutlich gesenkt werden können.

Teilprojekt 2 sollte die gesamtgesellschaftlich relevanten Ziele hinsichtlich der Klimaschutzleistungen des Waldes sowie die Ziele der Kleinprivatwaldbesitzer identifizieren und analysieren. Nachfolgend sollte es die Waldleistungen konkretisieren, die im besonderen öffentlichen Interesse im Hinblick auf den Klimaschutz liegen.

Teilprojekt 3 sollte aus der Verschneidung der gesellschaftlichen Ziele mit den individuellen Zielen der Kleinprivatwaldbesitzer konkrete Angebote entwickeln und in Zusammenarbeit sowohl mit der zu gründenden Serviceagentur als auch mit den Forstverwaltungen der Länder umsetzen.

Teilprojekt 4 diene der Koordination aller Arbeitsschritte und Aufgaben.

Hauptziel des Verbundprojekts war es, effektiver als bisher Kleinprivatwaldbesitzer zu aktivieren, das vorhandene Holzpotenzial nachhaltig zu mobilisieren. Um dies dauerhaft zu gewährleisten, werde das in Thüringen bewährte Konzept durch eine Vielzahl innovativer Bausteine ergänzt und ggf. an die Verhältnisse in Bayern und Nordrhein-Westfalen angepasst. Hierfür sei eine Anschubfinanzierung erforderlich. Nach Auslaufen der Anschubfinanzierung würden die Tätigkeiten basierend auf einem mittelfristigen Finanzkonzept weitergeführt. Das Konzept der Serviceagentur bestehe aus vier sich ergänzenden Bereichen:

- Aktivierung passiver Waldbesitzer
- Professionalisierung forstlicher Zusammenschlüsse
- Dauerhafte Mobilisierung und Betreuung

- Transfer in weitere Bundesländer.

Aufbauend auf der repräsentativen Umfrage, den ermittelten Eigentümerzielen und den genannten minimalen Entschädigungsforderungen für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Naturschutzmaßnahmen würden konkrete Angebote mit dem Ziel ausgearbeitet, diese unter Einbindung der Landesforstverwaltungen und in der Privatwaldbetreuung tätigen Organisationen – wie der Serviceagentur – umzusetzen.

Teilprojekt 1 „Serviceagentur“

Die Projektskizze sah für die W. gGmbH eine Zuwendung in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro ohne einen zu leistenden Eigenanteil vor. Gründe hierfür seien das fehlende wirtschaftliche Eigeninteresse und die starke Gemeinwohlorientierung der W. gGmbH. Ein Finanzkonzept für die Zeit nach Auslaufen der beantragten Anschubfinanzierung liege vor und werde bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Die beantragten Fördermittel im Einzelnen zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1

Finanzplan der W. gGmbH

Vorkalkulation zur Projektskizze auf Kostenbasis für das Teilprojekt Serviceagentur.

	2014 <i>Euro</i>	2015 <i>Euro</i>	2016 <i>Euro</i>	Summe <i>Euro</i>
Personaleinzelkosten				
Berater (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Aktivierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Aktivierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Aktivierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Projektmitarbeiter (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Aktivierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Professionalisierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (forstwirtschaftlich, FH) Arbeitsbereich Professionalisierung			40 000	40 000
Berater (kaufmännisch) Arbeitsbereich Professionalisierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Projektmitarbeiter (kaufmännisch) Arbeitsbereich Professionalisierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Buchhalter Professionalisierung		40 000	40 000	80 000
EDV Berater Professionalisierung	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (forstwirtschaftlich und kaufmännisch) Arbeitsbereich dauerhafte Mobilisierung	20 000	20 000	20 000	60 000
Berater (forstwissenschaftlich, Uni) Arbeitsbereich weitere Bundesländer	40 000	40 000	40 000	120 000
Berater (kaufmännisch) Arbeitsbereich weitere Bundesländer		40 000	40 000	80 000
Summe Personaleinzelkosten	380 000	460 000	500 000	1 340 000
Satz Gemeinkostenpauschale	25 %			
Personalgemeinkostenpauschale	95 000	115 000	125 000	335 000
Sachkosten/Material	375 000	94 500	67 500	537 000
Abschreibungskosten (vorhabenbezogen)	0			
Software/Patentierungskosten	110 000	5 000	5 000	120 000
Vergabe von Aufträgen	145 000	81 000	25 000	251 000
Reisekosten	26 125	27 500	30 000	83 625
Sonstiges (Telefon/Miete/Sonstiges Serviceagentur)	94 800	77 650	47 400	219 850
Summe Sachausgaben	750 925	285 650	174 900	1 211 475
Gesamt	1 225 925	860 650	799 900	2 886 475
Eigenanteil	0			
Förderquote	100,00 %			
Beantragte Zuwendung	1 225 925	860 650	799 900	2 886 475

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes, aus der Projektskizze entnommen.

Das beantragte Pilotprojekt eröffne in wissenschaftlich-technischer Hinsicht erstmals die Möglichkeit, im Kleinprivatwald Maßnahmen zur Anpassung der Wälder an den Klimaschutz sowie Naturschutzmaßnahmen auf Eigentümerziele zuzuschneiden und damit Mittel effizienter als bisher einzusetzen. Die Gründung der Serviceagentur lasse eine höhere Effizienz der Holzgewinnung aus dem Kleinprivatwald erwarten, da Stärken der Officialberatung mit privatwirtschaftlicher Effizienz kombiniert würden. Das auf Nachfrage zur Verfügung stehende mittelfristige Finanzkonzept zeige auf, wie die Serviceagentur nach Auslaufen der Anschubfinanzierung fortgeführt werden könne. Die Verwertung der Projektergebnisse erfolge konkret in der Betreuung von Kleinprivatwaldbesitzern sowie Umsetzung der entwickelten Fördertatbestände bzw. Vertragsgegenstände. In Abhängigkeit von der Anzahl der Bundesländer, welche die im Projekt erarbeiteten Angebote für den Kleinprivatwald umsetzen und/oder die Serviceagentur nutzen, um Kleinprivatwaldbesitzer zu betreuen, erfolge die Umsetzung auf Bundesebene.

2.1.2 Begutachtung und Entscheidung

Nach Eingang der Projektskizze holten BMUV und BMEL Stellungnahmen der jeweiligen Experten ihrer Fachreferate oder Ressorteinrichtungen ein.

Die Gutachterin aus dem Geschäftsbereich des BMUV stufte das Gesamtprojekt als „förderwürdig mit Auflagen“ ein. Der Skizzeneinreicher ordne die Skizze den Förderschwerpunkten 2.1, 2.3 e und 2.5 a, b zu. Die Zuordnung zu Schwerpunkt 2.1 teilte die Gutachterin nicht, da aus ihrer Sicht eine Vorhersage, welche Maßnahmen tatsächlich zur Umsetzung kommen werden zum Zeitpunkt der Begutachtung nicht möglich und nur unter sehr günstigen Bedingungen überhaupt in der Projektlaufzeit zu erwarten sei. Zugeschnitten auf die ermittelten Eigentümerzielsetzungen im Kleinprivatwald sollen Förderangebote entwickelt werden, die einen Mehrwert bezüglich Klimawandelanpassung und Naturschutz aufweisen. Über die Serviceagentur sollen diese in die Praxis vermittelt werden. Unter der Voraussetzung eines oder mehrerer starker Projektpartner, die die naturschutzfachlichen Inhalte vertreten, könne davon ausgegangen werden, dass das Projekt das Potenzial habe, Synergien im Sinne des Biodiversitätserhalts nutzbar zu machen.

Der Gutachter des BMEL stufte das Gesamtprojekt als „nicht förderwürdig“ ein. Für das BMEL sei die Zuordnung zum Förderschwerpunkt zwar nachvollziehbar, aber der Antragsteller habe nicht ausreichend erklärt, wie eine Abgrenzung zu bestehenden Fördertatbeständen, z. B. der GAK, erfolge.

Der Gutachter führte weiter aus, dass bereits im Jahr 2006 Staat und Privatwirtschaft ein Gemeinschaftsprojekt ins Leben gerufen hätten. Die öffentliche Hand stelle überwiegend Personal bereit. Das Projekt hatte sich – nach Darstellung des Gutachters – vorwiegend die Holzmobilisierung als zentrale Aufgabe gestellt. Nach erfolgreicher Durchführung in Thüringen sollte dieses Modell auf andere Bundesländer ausgeweitet werden. Das Modell habe jedoch in den anderen Bundesländern bzw. Regionen keine Nachahmer gefunden.

Die Projektskizze weise zudem methodische Mängel auf: Als erster Schritt solle eine Serviceagentur gegründet werden und mit der Aktivierung bisher passiver Waldbesitzer beginnen. Dabei würden bereits zu Beginn hohe Personalkosten in Ansatz gebracht. Anschließend sollten gesellschaftliche und Ziele der Waldeigentümer identifiziert werden. Diese Ziele sollten analysiert und daraus Dienstleistungsangebote für den Kleinprivatwald entwickelt werden. Diese Dienstleistungen sollten dann wiederum in der Serviceagentur angeboten werden. Sachgerechter und plausibler wäre es nach Auffassung des Gutachters, zunächst auf Basis der Befragungen Dienstleistungen zu entwickeln, die anschließend durch eine Serviceagentur angeboten werden. Durch dieses Vorgehen könnten evtl. geeignetere Regionen passgenauer ausgewählt werden. Bei diesem Vorgehen ließe sich auch der Finanzierungbedarf besser kalkulieren. Darüber hinaus sei es im Sinne einer effizienten Mittelverwendung dringend geboten, auf der Basis von aktuellen Inventurdaten (vor allem für Zuwachs/Nutzung) geeignete Regionen zu identifizieren, in denen sich ein entsprechendes Engagement lohne. Ferner sei die Bereitschaft der Akteure vor Ort eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Serviceagentur. Diese Bereitschaft sei vorab durch entsprechende Absichtserklärungen zu belegen. Es fehlten die Zusagen wichtiger Akteure vor Ort und der jeweiligen Landesforstverwaltungen.

Es sei geplant, eine Serviceeinrichtung zunächst in drei Pilotregionen (eine in Nordrhein-Westfalen, zwei in Bayern) einzurichten und anschließend auf das Bundesgebiet auszuweiten. Die Auswahlkriterien für die Pilotregionen würden nicht beschrieben. Die Kriterien seien jedoch im Hinblick auf den Erfolg ganz entscheidend. Des Weiteren sei geplant, dass sich die Serviceeinrichtung mit einem zu entwickelnden Dienstleistungsangebot nach Auslaufen der Anschubfinanzierung weiter selbst tragen soll. Hier bestünden Zweifel, da es bisher nicht gelungen sei, das Modell des Landes Thüringen auf andere Länder zu übertragen. Im Bereich der Holzmobilisierung solle ein bereits erprobtes Modell mit einer weiteren Anschubfinanzierung auf drei andere Pilotregionen ausgedehnt werden. Hier sei zunächst kein neuer Modellansatz erkennbar. Damit liege der Schluss nahe, dass es sich zunächst um die Fortsetzung eines bestehenden Modells handele. Damit wäre das Projekt bereits begonnen.

Die Projektskizze kalkuliere zudem mit insgesamt hohen Kosten. Aus diesem Grund werde davon ausgegangen, dass die Finanzmittel effizienter eingesetzt werden können, wenn eine bessere Datenbasis zur Verfügung stünde. Die methodischen Mängel seien gravierend, könnten allerdings behoben werden. Einige zu entwickelnde Beratungsdienstleistungen für Privatwaldbesitzer gäbe es auch bereits. Hier fehle eine entsprechende Abgrenzung ebenso wie die Erläuterung, worin die Innovation bestehe.

Hingegen seien die Maßnahmen der Teilprojekte 2 und 3 gute Ansätze, die zu neuen Dienstleistungsangeboten für die In-Wert-Setzung von Wald führen könnten. Dies könnte ein Ansatz für eine neue Projektskizze sein.

Die ergänzende Bewertung von Referat 533 des BMEL zu den Teilprojekten 2 und 3 des Vorhabens ergab das Gesamtvotum „förderwürdig mit Auflagen“. In die Umsetzung dieser Teilprojekte sollten die aktuellen Daten der Bundeswaldinventur und deren Interpretation als zentrale Entscheidungs- und Argumentationshilfe mit einbezogen und genutzt werden. Sofern aus vorhandenen Untersuchungen/Abfragen bekannt, sei eine Bewertung der in den

Ländern bereits existierenden oder in Entwicklung befindlichen Beratungs-, Betreuungs- und Dienstleistungsangebote für den Kleinprivatwald sowie entsprechender Vorhaben (z. B. der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg) vorzunehmen, aus der sich der konkrete Handlungsbedarf für das Projekt und die Potenziale zur Optimierung nachvollziehbar ableiten lassen. Sollten entsprechende aktuelle Erkenntnisse fehlen, sei eine entsprechende Untersuchung vorzuschalten. Die existierenden oder noch zu gewinnenden Erkenntnisse sollten sinnvollerweise bereits in die geplante Befragung des Kleinprivatwaldes integriert und darauf Bezug genommen werden. Die Ergebnisse seien in einem zusammenfassenden Bericht darzustellen.

Das WKF-Team des BMEL ergänzte die Voten der Gutachter dahingehend, dass für die neu zu gründende Serviceagentur acht Berater mit überwiegend forstwirtschaftlichem Hintergrund, fünf Berater mit kaufmännischem Hintergrund und ein Berater mit EDV-Hintergrund eingestellt werden sollten. Bei dieser Personalausstattung für insgesamt 1 340 000 Euro und der entsprechend beantragten Sachausstattung in Höhe von 1 211 475 Euro sei davon auszugehen, dass der Gegenstand der Förderung nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben sei, sondern der Zuwendungsempfänger als solcher gefördert werde. Die Zuwendung diene damit der Deckung der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers, was einer institutionellen Förderung entspräche. Die Förderrichtlinie WKF schließe gemäß Punkt 5.1 Absatz 1 eine institutionelle Förderung aus. Bei mehrjähriger Förderung in dem beantragten Umfang sei zusätzlich zu berücksichtigen, dass beim Zuwendungsempfänger eventuell eine Art Vertrauenstatbestand in eine weitere Förderung geschaffen werde.

Das Haushaltsreferat des BMEL ergänzte die Voten der Gutachter dahingehend, dass die Gründung einer Serviceagentur zu prüfen sei. Das Vorhaben habe bereits begonnen, da das Modell der Privatwaldbetreuung Thüringen ausgebaut werden solle. Es sei weiterhin zu prüfen, ob die W. gGmbH ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sei. Die W. gGmbH habe eine Vorkalkulation auf Kostenbasis vorgelegt. Sofern es kein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sei, müsste ein Antrag auf Ausgabenbasis erfolgen, in dem keine Personalausgaben für Stammpersonal beantragt werden könnten. Ein Finanzierungskonzept sei vorzulegen.

Die Steuerungsgruppe entschied am 30. September 2013, die Skizzeneinreicher aufzufordern, die Förderung zu beantragen und das Teilprojekt Serviceagentur zurückzustellen.

Am 7. November 2013 versandte das WKF-Team ein ergänzendes Schreiben mit der Bitte, vor dem Hintergrund der bestehenden Mittelverfügbarkeit des WKF das Vorhaben zunächst auf den Teil „Identifikation und Analyse der gesellschaftlichen und spezifischen Eigentümerziele“ als in sich geschlossenes Projekt mit verwertbaren Ergebnissen mit einer Laufzeit bis maximal 31. Dezember 2016 zu beschränken.

Am 14. November 2013 nahm der Antragsteller W. gGmbH Stellung und wies daraufhin, dass „alle Auflagen für das Teilprojekt 1 (Innovative Entwicklung einer Serviceagentur) besser erfüllt werden könnten, wenn mit der Entwicklung der Serviceagentur bereits im Dezember 2013 angefangen“ werde:

„Um mit der Entwicklung der Serviceagentur zu beginnen, ist im ersten Jahr der Förderung eine Aufbauphase geplant. Danach folgen Hauptentwicklungs- und Verstetigungsphase. Die Aufbauphase beinhaltet die Einarbeitung des zusätzlich eingestellten Personals in die Entwicklungsaufgaben. Die Einarbeitung erfolgt mit einer geringeren Zahl an Mitarbeitern. Die Mitarbeiterzahl wird folglich in der Hauptentwicklungsphase ausgebaut. In der Verstetigungsphase erfolgt eine Abschmelzung der Förderung und die Agentur wird in die selbsttragende Phase nach Ablauf der Projektlaufzeit überführt. Daraus ergibt sich ein Förderbedarf für 2013/2014 in Höhe von 400 000 Euro, für das Jahr 2015 in Höhe von 800 000 Euro sowie für das Jahr 2016 in Höhe von 500 000 Euro. Dies führt zu einer Reduzierung des Förderbedarfes für Teilprojekt 1 gegenüber der eingereichten Skizze in Höhe von 1,2 Mio. Euro.“ Im Unterschied zur Projektskizze seien sie „auf eine Projektförderung in Höhe von 90 % angewiesen“.

Aufgrund dieser Stellungnahme beschloss die Steuerungsgruppe am 19. November 2013, die Rückstellung des Teilvorhabens aufzuheben. Es sei zu erläutern, dass und wie sich die Vorhabenziele und neuartigen Ansätze von denen gegenüber den bisherigen Aktivitäten der W. gGmbH abgrenzen. Dabei seien auf Basis des reduzierten Finanzansatzes nur die dringend notwendigen Kosten zu veranschlagen, die für die Durchführung des geplanten Teilvorhabens erforderlich seien. Die Projektlaufzeit sei bis 31. Dezember 2016 zu begrenzen. Es sei darzustellen, wie das Projekt nach Ablauf des Förderzeitraums eigenständig weitergeführt werden soll. Ein möglicher Projektstart sei aufgrund des fortgeschrittenen Verfahrensstands erst im Jahr 2014 möglich. Der Projektträger forderte am 26. November 2013 zur Antragstellung auf.

Der Projektträger bat den Gutachter des BMEL, den Beschluss der Steuerungsgruppe mitzuzeichnen. Dieser zeichnete vorerst nicht mit. Aus Sicht des Gutachters sei nicht hinreichend beschrieben, wie das selbst finanzierte Anreizsystem nach Auslaufen der Förderung funktionieren soll. Der Projektträger versuchte weiter, den Gutachter zu überzeugen:

„Im Rahmen des Vorhabens beabsichtigt die Serviceagentur die Entwicklung eines neuen Prämienmodells für Revierbetreuer und FBG-Vorstände. Das Prämienmodell soll sich laut Angaben aus Umlagen der am Holzmarkt Beteiligten finanziell speisen, wobei im Projekt unterschiedliche Varianten entwickelt und praxiserprobt werden sollen. Plausibel erscheint mir hier die Argumentation, dass allein dadurch, dass man die bislang wirtschaftlich inaktiven Klein-/ Kleinstprivatwaldbesitzer und inaktive Zusammenschlüsse aktiviert, bereits zusätzliche Ressourcen erschlossen werden können, welche in das angedachte Prämienmodell einfließen sollen. Dazu sollen neue Einnahmequellen zur Kostendeckung aus der Public-Private-Partnership erschlossen werden, welche jedoch nach meinem Verständnis eher fakultativ betrachtet werden, da diese im Zahlenwerk der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Vorhabensbeschreibung „Verwertungsplan“ Seite 22 bis 24) außen vorstehen und dennoch vom Ast eine Gesamttragfähigkeit errechnet werden kann. Zusammen mit dem Aspekt, dass der für die Serviceagentur selbst nötige Aufwand sich dadurch in Grenzen hält, weil durch die Gemeinwohlorientierung kein wirtschaftlicher Gewinn angestrebt wird, sondern allein kostendeckend gearbeitet werden soll, komme ich zu der Bewertung, dass eine eigenständige Weiterführung aufgrund der heute zu Verfügung stehenden Angaben plausibel erscheint. Einverstanden?“

In seiner E-Mail an den Projektträger teilte der Gutachter mit, er habe weiterhin Bedenken, dass dies erfolgreich umgesetzt werden kann. Er stellte seine Bedenken zurück, um das Gesamtprojekt auf den Weg zu bringen.

2.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 BHO). Dies gilt auch für ein Begutachtungsverfahren, bei dem förderwürdige Projekte für eine Zuwendung ausgewählt werden sollen. Dabei sind – im angemessenen Umfang – auch bisherige Erkenntnisse einzubeziehen, die Ausgangslage zu analysieren und der Handlungsbedarf zu beschreiben.

Auf Grundlage der Projektskizze und im Abgleich mit dem Zuwendungszweck entscheidet die zuständige Stelle über die grundsätzliche Förderfähigkeit des Projekts. Bei positiver Entscheidung wird der Antragsteller von der zuständigen Stelle aufgefordert, den Antrag zu stellen. Die Förderentscheidung soll auch die Stellungnahmen unabhängiger Experten berücksichtigen.²

Wir haben bemängelt, dass das Verfahren diesen Vorgaben nicht entspricht. Insbesondere fehlt es an einer Analyse der Ausgangslage und der Auseinandersetzung bisheriger Erkenntnisse mit den Zielen und der beschriebenen Vorgehensweise bei der Projektskizze. Diese Auseinandersetzung hätte erkennen lassen, dass die Ziele „Aktivierung passiver Waldbesitzer“, „Professionalisierung forstlicher Zusammenschlüsse“ und „dauerhafte Mobilisierung und Betreuung der Waldbesitzer“ in Widerspruch zu den Erkenntnissen einer vom BMEL geförderten anderen Studie standen.

Lediglich die Stellungnahme des Gutachters des BMEL analysiert die Ausgangslage und den Handlungsbedarf zutreffend. Die Entscheidung der Steuerungsgruppe lässt diese Analyse jedoch außer Betracht. Nur dieser Gutachter hat sich im Vorfeld mit der Ausgangslage auseinandergesetzt und darauf verwiesen, dass bereits im Jahr 2006 ein vergleichbares Projekt scheiterte und keine Nachahmer gefunden hatte. Der notwendige Hinweis darauf, dass es deshalb erforderlich sei, zunächst auf Basis der Befragungen Dienstleistungen zu entwickeln, die anschließend durch eine eventuelle Serviceagentur angeboten werden, leitet den Handlungsbedarf unmittelbar aus dieser Analyse ab.

Wir haben die nachfolgende Entscheidung der Steuerungsgruppe als unverständlich bewertet, weil der Skizzeneinreicher keine weiteren Verbesserungen gegenüber den aufgezeigten Schwachstellen vorgetragen hat. Obgleich er die vom Gutachter aufgezeigten systematischen Mängel nicht behoben hat, ließ die Steuerungsgruppe die Skizze zur Antragstellung zu. Sie ließ dabei die Erkenntnisse des Projekts „Aufwandsoptimierte und multiplikator-

² So Nummer 4.1 Absatz 2 der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderrichtlinie WKF) vom 26. Juni 2013, außer Kraft getreten am 9. Dezember 2015.

orientierte Beratung im nichtstaatlichen Waldbesitz“ außer Betracht, wonach die Waldbesitzer eine Beratung unabhängig von monetären Interessen der Holzindustrie anstreben, weil sie gegenüber dem Beratungspersonal der Holzindustrie skeptisch seien. Vor diesem Hintergrund ist gerade die Argumentation des Projektträgers, dass es plausibel erscheine, „dass allein dadurch, dass man die bislang wirtschaftlich inaktiven Klein-/Kleinstprivatwaldbesitzer und inaktive Zusammenschlüsse aktiviert, bereits zusätzliche Ressourcen erschlossen werden können, welche in das angedachte Prämienmodell reinfließen sollen“, unverständlich.

Der Gutachter des BMEL hatte begründete Zweifel geäußert, wie sich ein zu entwickelndes Dienstleistungsangebot nach Auslaufen der Anschubfinanzierung weiter selbst tragen sollte. Angesichts dessen, dass sich diese Zweifel nach Projektabschluss als begründet erwiesen haben, fiel die damalige Auseinandersetzung mit diesen Bedenken – soweit dokumentiert – oberflächlich aus.

Wenngleich die Steuerungsgruppe in ihrer Entscheidung nicht an die Voten der Gutachter gebunden ist, lässt das Verfahren jede Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots vermissen. Selbst das mittelfristige Finanzkonzept, das nach Auslaufen der Anschubfinanzierung die Weiterführung der Tätigkeiten garantieren sollte, wurde nicht erörtert.

Wir haben die Bundesministerien aufgefordert sicherzustellen, dass die Projektträger zukünftig die Regelungen des § 7 BHO einhalten und Skizzenprüfungen sorgfältig durchführen. Dabei sollten sie sich mit den Einwänden der Gutachter auseinandersetzen.

2.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass § 7 BHO beachtet und die Skizzen sorgfältig geprüft werden müssen. Sie sehen in der dargestellten Projektförderung einen Einzelfall, aus dem keine generellen Rückschlüsse auf die Förderpraxis gezogen werden dürften. Aufgrund der besonderen politischen Entscheidungsfindung seien die Vorgaben der BHO nicht in vollem Umfang bei allen Schritten der Skizzen- und Antragsprüfung beachtet worden. Dieser Ausnahmefall werde sich nicht wiederholen.

Die Gutachterbewertung werde in Zukunft sehr umfassend ausgewertet und in Form von Auflagen bei der Antragsbewilligung berücksichtigt. Die Bundesministerien sagen zu, dass künftig auf eine ausführliche schriftliche Dokumentation des Abstimmungsprozesses geachtet werde. Mit dem Wechsel der Projektträgerschaft seien die Anforderungen an die Skizzenprüfung zusätzlich erhöht und es würden deutlich mehr Informationen von den Einreichern eingefordert, sodass für die Antragsprüfung alle relevanten Aspekte schon auf Ebene der Skizze abgefragt würden.

2.4 Abschließende Bewertung

Das BMEL und das BMU haben die Beanstandung anerkannt und Abhilfe zugesagt. Die Beanstandung ist somit erledigt.

3 Antragsverfahren

3.1 Feststellungen

3.1.1 Anträge

Im Dezember 2013 beantragten die Verbundpartner Zuwendungen für das Verbundvorhaben KKEG für den Zeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2016 in Höhe von insgesamt 2 481 142 Euro, im Einzelnen:

- für die Entwicklung einer „Serviceagentur – Nachhaltiges Wirtschaften im Privatwald“: 1 683 290 Euro (Verbundpartner W. gGmbH),
- für die Projektkoordination und weitere Aufgaben: 665 564 Euro (Verbundpartner Thünen-Institut) und
- für die Unterstützung im Projekt: 132 288 Euro (Verbundpartner ILN).

Für ihr Teilprojekt Serviceagentur plante die W. gGmbH die Aktivierung forstlicher Zusammenschlüsse mittels modularer Dienstleistungsangebote und weiterer Maßnahmen. Das Teilprojekt ist dabei in sieben Maßnahmenbereiche untergliedert:

1. Modulare, eigentümerorientierte Dienstleistungsangebote
2. Ganzheitliche Instrumente für forstliche Zusammenschlüsse zur Mitgliederakquise und zum Betreuungsmanagement (IT-gestützt)
3. Produktketten basiertes Holzmarketing (IT-gestützt)
4. Schulungsmodule für innovatives Führungsmanagement in Forstbetriebsgenossenschaften (Ehrenamt)
5. Verfahren zur Erschließung von Eingliederungspotenzialen
6. Online-Tutorium „Nachhaltiges Wirtschaften im Privatwald“
7. Aufbau von Akteursbündnissen innerhalb forstlicher Problemregionen und Erschließung neuer Finanzierungspotenziale.

Die geplanten Maßnahmen und die beabsichtigte Verstetigung des Teilprojekts Serviceagentur sind in der Abbildung 1 dargestellt. Daraus ergibt sich insbesondere, dass zur Verstetigung kostendeckend Erträge generiert und Beiträge neuer Partner eingeworben werden sollten.

Abbildung 1

Funktionaler Aufbau der zu entwickelnden Serviceagentur

Innovationsbereich	IB 1 Aktivierung forstlicher Zusammenschlüsse	IB 2 Verstärkung der Mobilisierung	IB 3 Bundesweite Transferangebote in Problemregionen
zu entwickelnde Module / Instrumente	1.1 Modulare und preislich abgestufte Dienstleistungsangebote 1.2 Ganzheitliches Mitgliederakquise- und Betreuungsmanagement (IT-gestützt) 1.2.1 Analyse/Einbeziehung von Berufs- & Lebensumfeld der Waldeigentümer 1.2.2 Interaktives Networktool 1.2.3 IT-gestützte Optimierung von Managementabläufen 1.3 Produktketten basiertes Holzmarketing 1.4 Schulungen für innovatives Führungsmanagement 1.5 Ausbau von Eingliederungspotentialen 1.5.1 <u>Social networking</u> zu nicht auffindbaren Waldeigentümern 1.5.2 Effiziente Verfahren zum Umgang mit eigentumsseitig dauerhaft ungeklärten Privatwaldflächen 1.5.3 Effiziente Verfahren für Waldfilzreinigung	2.1 Zusatzfinanzierung A: Generierung von Erträgen 2.1.1 Sparpreise durch standardisierte Dienstleistungsangebote - <u>kostendeckungsorientiert</u> ➤ Modul 1.1, 1.2, 1.4, 3.5 2.1.2 Holzmarketinggebühren ➤ Modul 1.3 2.2 Zusatzfinanzierung B: Beiträge neuer PPP-Partner 2.2.1 Industrie & Verbände 2.2.2 Zivilgesellschaftliche Einzelmitglieder & Verbände 2.3 Sensibilisierung und Qualifizierung von Privatwaldeigentümern: Online Tutorium - Nachhaltiges Wirtschaften im Kleinprivatwald	3.1 Projektentwicklung 1: Bundesweite Identifikation erfolgsversprechender PPP-Projekte 3.1.1 Identifikation forstlicher Problemregionen 3.1.2 Identifikation interessierter/ handlungsfähiger Partner 3.2 Projektentwicklung 2: Netzwerkaktivierung 3.3 Projektentwicklung 3: Professionelle Beratung für Projektdesign 3.4 Projektentwicklung 4: Unterstützung bei Projektstart 3.5 Fortlaufende Unterstützung bei Projektimplementierung 3.5.1 Schulungen 3.5.2 modulares Dienstleistungsangebot nach Bedarf
bereichsübergreifende Aktivitäten	➤ PR, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, projektbezogene Abwicklung & Administration ➤ Stetige Kooperation mit Verbundpartnern sowie Übernahme von innovativen Teilergebnissen anderer Teilprojekte		

Quelle: Antrag der Verbundpartner vom 9. Dezember 2013.

3.1.2 Antragsteller

Antragsteller war die W. gGmbH. Im Jahr 2007 gründete Ralf P. die W. gGmbH. Ziel war es, ein neuartiges Bündnis im Bereich der Kleinprivatwaldmobilisierung mit Personal und innovativen Praxislösungen zu unterstützen und darüber hinaus einen neuen Ansprechpartner für den Kleinprivatwald auf Bundesebene zu schaffen. Ralf P. ist Inhaber eines Unternehmens der Holzindustrie.

Dem Aufsichtsrat gehörte der damalige MdB C. an, der seit dem Jahr 2018 auch Waldbeauftragter des BMEL ist.

Zweck der Gesellschaft war gemäß § 2 des Gesellschaftervertrags die Förderung von Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung sowie des Umwelt- und Landschaftsschutzes. Gegenstand des Unternehmens war die Förderung, Aufklärung über und Forschung im Bereich der drei Säulen der nachhaltigen Waldwirtschaft. Dazu zählten:

- Ökologische Nachhaltigkeit: Maßnahmen zur ökologischen Erneuerung und Stabilisierung des Waldes und zum Schutz der Artenvielfalt
- Wirtschaftliche Nachhaltigkeit: Wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des nachwachsenden Rohstoffes Holz, insbesondere im Sinne des Klimaschutzes und
- Soziale Nachhaltigkeit: Förderung der Wertschöpfungskette Wald-Holz, insbesondere im ländlichen Raum.

Die Gesellschaft verfolgte laut Tätigkeitsbericht ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke.

Die W. gGmbH hatte ihren Sitz am Institut für Forst- und Naturschutzpolitik der Universität Göttingen. Die W. gGmbH erhielt Finanz- und Sachspenden, durch bereitgestelltes Personal sowie Dienstleistungen (z. B. Buchhaltung) durch Unternehmen. Sie war seit ihrer Gründung in einer Public-Private-Partnership „Privatwaldförderung Thüringen“ tätig.

Die Landwirtschaftliche Rentenbank förderte im Jahr 2015 ein Pilotprojekt der W. gGmbH. Mit dem Projekt „GPS-Grenzfindung durch forstliche Zusammenschlüsse in Eigenregie“ statete die W. gGmbH fünf forstliche Zusammenschlüsse in Thüringen mit GPS-Geräten aus. Die Forstvereinigungen sollten mit den GPS-Geräten die Grenzfindung als Dienstleistung für Waldbesitzer anbieten. Zudem beantragte der Antragsteller im Jahr 2013 bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank Zuwendungen für ein vergleichbares Projekt.

3.1.3 Antragsprüfung und Ergebnis

Die Antragsprüfung seitens des WKF-Teams wurde am 17. Dezember 2013 durchgeführt. BMEL und BMUV zeichneten den Antragsprüfungsvermerk mit. Die Prüfung im Haushaltsreferat des BMEL ergab beihilferechtliche Bedenken, die vor Bescheiderteilung zunächst zu klären waren. Somit erhielten die Antragsteller am 27. Dezember 2013 die Zwischennachricht, dass das Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen werden konnte und im Jahr 2014 wieder aufgenommen werde.

Die Prüfung der beihilferechtlichen Bedenken durch das Fachreferat des BMEL ergab u. a. Folgendes:

„Aus Sicht von Referat 612 ist das Teilvorhaben „Serviceagentur“ nicht von der aktuellen beihilferechtlichen Genehmigung gedeckt. Denn Gegenstand des Teilvorhabens solle die "innovative Entwicklung einer Serviceagentur zur Verbesserung der wirksamen sowie nachhaltigen Betreuung von Kleinprivatwaldbesitzern" sein, dies ist nicht Bestandteil der Genehmigung. Insoweit ist daher eine gesonderte Notifizierung für das Vorhaben erforderlich. Auch bzgl. des Teilvorhabens „Entwicklung und Implementierung von Angeboten an den Kleinprivatwald“ bestehen Zweifel, ob das Vorhaben von der beihilferechtlichen Genehmigung gedeckt ist. Für die weitere Prüfung wäre eine Zuordnung der Maßnahme zu den einzelnen Fördertatbeständen der Förderrichtlinie und den korrespondierenden Abschnitten des Genehmigungsschreibens der Europäischen Kommission durch das Fachreferat hilfreich.“

In einem Vermerk vom 28. Februar 2014 führt das Fachreferat des BMEL aus, dass eine Förderung aus den Mitteln der Landwirtschaftlichen Rentenbank die „Zusätzlichkeit“ nicht berührte, da diese Mittel nicht zum Bundeshaushalt gehörten. Der Prüfungsvermerk werde gerade mit voraussichtlich positivem Votum verfasst. Der Inhalt der Skizze müsste fachlich auf Überschneidungen zum WKF-Antrag geprüft werden. Hinsichtlich der Notifizierung der

Teilprojekte sehe das zuständige Referat wenig Erfolgsaussichten, da die Leistung auch durch Vergabe von Aufträgen erbracht werden könne und der Aufbau einer Agentur erheblich mehr Mittel erfordere. Als institutionelle Förderung sei eine Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers definiert. In der Haushaltspraxis würden Zuwendungen teilweise als Projektförderung deklariert, tatsächlich entspräche jedoch die haushaltsrechtliche Wirkung dieser Zuwendungen eher einer institutionellen Förderung (quasi-institutionelle Förderung). Der Antrag der W. gGmbH sehe gemäß Finanzierungsplan die Einstellung von elf Mitarbeitern sowie Mittel für Reisen, Kfz, Telefon/Internet, Miete, Werbemittel, Soft- und Hardware und Öffentlichkeitsarbeit vor. Vor diesem Hintergrund sei eine Abgrenzung zwischen Projekt- und institutioneller Förderung schwer darstellbar.

Die Bedenken gegen eine Förderung waren auch Thema bei einer Videokonferenz am 31. März 2014 im BMEL zwischen Vertretern des BMEL, Vertretern der W. gGmbH und MdB C. Im Ergebnis stellte das BMEL fest, dass der Antrag in seiner derzeit vorliegenden Form nicht bewilligt werden könne. Möglich wäre eine Notifizierung des beihilferechtlich bedenklichen Teils, allerdings mit wenig Aussicht auf Erfolg. Seitens des BMEL könne auch vorab eine sogenannte informelle Anfrage an die Europäische Kommission gestellt werden, ob eine Notifizierung zwingend erforderlich ist. Die Antragsteller schlugen vor, den Antrag maßnahmenorientiert zu überarbeiten und die Gründung einer Serviceagentur nicht mehr zu beantragen. Zum WKf bat MdB C. um eine Liste aller bisher bewilligten Projekte. Er bezweifelte die Sinnhaftigkeit einiger Projekte und allgemein aller Projekte des BMUV. Daraus leitete er den Bedarf ab, die Mittel des WKf, die bisher jeweils zur Hälfte auf BMEL und BMUV aufgeteilt sind, anders zu gewichten. So sollte seiner Meinung nach nur noch ein kleiner Teil der Mittel für BMUV-Projekte verwendet werden. Er wolle sich bei der zukünftigen Auswahl der Projekte intensiv einbringen. In diesem Zusammenhang werde er sich für eine Erhöhung der Mittel des WKf auf 20 Mio. Euro pro Jahr einsetzen. Derzeit soll BMEL zunächst intern dafür sorgen, dass der Mittelansatz in diesem Jahr auf 110 bis 120 % erhöht wird. Darüber hinaus fragte MdB C. an, wie man besser forstliche Projekte beim Bundesministerium für Bildung und Forschung platzieren könnte, z. B. ein Küsten-Tannen-Projekt beim Projektträger Jülich („Initiative Plant 2030“).

Am 11. April 2014 beantragte die W. gGmbH eine Fördersumme in Höhe von 1 742 708,60 Euro für den Projektzeitraum 1. Juli 2014 bis 30. Juni 2017 für ihr Teilprojekt „Entwicklung eigentümerorientierter Maßnahmen für nachhaltiges Wirtschaften im Privatwald (EMP)“. Das Haushaltsreferat des BMEL prüfte diesen Antrag und sah keine Möglichkeit einer Förderung.

Am 2. Juli 2014 bat das BMEL die EU-Kommission um Prüfung, ob dieses Teilprojekt im Einklang mit den beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Union, insbesondere mit dem Durchführungsbeschluss der EU-Kommission C (2012) 8692 vom 5. Dezember 2012 (Notifizierung der Förderrichtlinie WKf) in Einklang steht:

„Im Rahmen des Projektes sollen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für den Kleinprivatwald in Deutschland erarbeitet werden, die die Effizienz der Holzgewinnung aus

dem Kleinprivatwald nachhaltig verbessern sollen, die Anpassung von Wäldern an den Klimawandel bewirken und gleichzeitig dem Naturschutz dienen sollen.“

Die EU-Kommission sah „beihilfeseitig keine Bedenken“. Daraufhin beschloss die Steuerungsgruppe, das Verbundvorhaben KKEG zu bewilligen.

Am 10. November 2014 beantragte die W. gGmbH eine Fördersumme in Höhe von 2 114 760 Euro für den Projektzeitraum 1. März 2015 bis 28. Februar 2018 für ihr Teilprojekt. Die Personalkosten sollten sich laut Antrag auf 1 913 690,08 Euro für zwei Forstwissenschaftler-Stellen, fünf Forstingenieur-Stellen, eine BWL-Stelle und eine Bürokraft belaufen.

Der Projektträger BLE prüfte den Antrag und kam zu dem Ergebnis, dass Bundeszuständigkeit und erhebliches Bundesinteresse gegeben seien und begründete dies damit, dass für die Kohlenstoffbindung im Wald und Holz, den Erhalt der Wälder und die Rohstofffunktion der Privatwald in Deutschland, insbesondere der Klein- und Kleinstprivatwald (kleiner 20 Hektar), aufgrund seiner flächenmäßigen Ausdehnung eine besondere Bedeutung habe. Die Bedeutung des Kleinprivatwaldes werde nicht zuletzt in der Waldstrategie 2020 der Bundesregierung und auch im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien besonders hervorgehoben. Letzterer betone das Erfordernis, die Waldstrategie 2020 verstärkt unter Berücksichtigung der Biodiversitätsziele umzusetzen und den Kleinprivatwald in entsprechende Konzepte einzubinden. Vor diesem Hintergrund sei das geplante Vorhaben hervorragend geeignet, diese Ziele der Bundesregierung zu unterstützen, indem – auch unter Einbindung der Forstverwaltungen der Länder – bestehende forstpolitische Instrumente in ihrer Wirkung bewertet, neue Ansätze entwickelt und erprobt würden. Ohne die Ergebnisse dieses forstpolitisch hoch aktuellen Vorhabens würden notwendige aktuelle und belastbare Entscheidungsgrundlagen für die laufende Bewertung, Überprüfung der bestehenden und Ausgestaltung der künftigen Forstpolitik im Kontext der Herausforderungen „Kleinprivatwald“, „Klimawandel“ und „Biodiversität“ fehlen. Die Beihilfefähigkeit sei gegeben. Die geplanten Maßnahmen ließen sich weitgehend dem Förderschwerpunkt 2.5 a zuordnen.

Am 12. Dezember 2014 bewilligte der Projektträger BLE Zuwendungen in Höhe von 1 969 874,98 Euro. Für die Bürokraft für die Administration des Projekts beantragte der Antragsteller Mittel in Höhe von 160 917,34 Euro. Diese Stelle sei dem Geschäftsbetrieb zuzuordnen und somit nicht zuwendungsfähig. Somit waren Personalkosten in Höhe von 1 752 772,74 Euro zuwendungsfähig.

Als sonstige unmittelbare Vorhabenkosten (Position 0850) wurden veranschlagt:

- 154 500 Euro für die Vergabe von Softwareentwicklungen und
- 95 000 Euro für die Vergabe von PR/Öffentlichkeitsarbeit.

Die Maßnahmenbereiche zwei und drei würden die Entwicklung eigener Software erfordern. Die Entwicklung und fortlaufende Überarbeitung im Projektzeitraum soll an Dritte vergeben werden. Die hierfür eingeplanten Mittel in Höhe von 154 500 Euro seien fachlich notwendig und würden befürwortet. Weiterhin seien für die Vergabe von Teilen der Presse-/Öffent-

lichkeitsarbeit an eine entsprechende Agentur Kosten von 95 000 Euro veranschlagt. Aufgrund der Vorhabenbeschreibung und der Vielzahl der Maßnahmen und Inhalte sei eine Vergabe an eine PR-Agentur fachlich sinnvoll und werde befürwortet.

3.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Wir haben das Antragsverfahren bemängelt.

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Antragsprüfung voraus. Die Bewilligungsbehörde hat die Antragsunterlagen sowohl fachlich als auch verwaltungsmäßig zu prüfen. Nach Verwaltungsvorschrift Nummer 3.3 zu § 44 BHO ist das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten. In dem Vermerk soll insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung sowie auf die geplanten förderpolitischen Ziele (z. B. Bezug des Vorhabens zu den Programmzielen) und Arbeitsziele (z. B. in wissenschaftlicher und/oder technischer Hinsicht) eingegangen werden.

Nach § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Verwaltungsverfahrensgesetz darf in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihm als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs tätig ist. Dem Beteiligten steht gleich, wer durch die Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann. Der Bund hat dafür zu sorgen, dass Aufsichtsratsmitglieder von Aufsichtsräten von Gesellschaften, die Bundesmittel erhalten, ihre Mandate frei von Interessenkollisionen ausüben. Das verlangen auch die vom Bundeskabinett beschlossenen Grundsätze zur guten Unternehmensführung. Ziel ist, bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit bei Entscheidungen entgegenzuwirken.

Wir haben darauf verwiesen, dass das Verwaltungsverfahren und die Entscheidung der BLE diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Bereits das Verwaltungsverfahren ist fragwürdig, weil sich MdB C. trotz seiner Tätigkeit im Aufsichtsrat der Antragstellerin am Verwaltungsverfahren beteiligt hat. Zwar hat MdB C. nicht direkt am Verwaltungsverfahren der BLE mitgewirkt, allerdings im Vorfeld der Beratungen im BMEL teilgenommen. Da das BMEL letztlich im Rahmen der Entscheidungen der Steuerungsgruppe maßgeblich entscheidungsbefugt ist, ist eine Interessenverknüpfung des MdB C. offenkundig. Zumindest liegt ein Grund vor, der geeignet ist, „Misstrauen“ gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen („böser Schein“), weil aufgrund objektiv feststellbarer Tatsachen für die Beteiligten des Verfahrens nach den Gesamt-Umständen die subjektiv vernünftigerweise mögliche Besorgnis nicht auszuschließen ist, dass ein bestimmter Amtsträger in der Sache nicht unparteiisch, sondern voreingenommen oder befangen entscheidet. Das BMEL muss bestehende Interessenkollisionen auflösen und derartige Fälle künftig ausschließen.

Auch die Entscheidung selbst berücksichtigt nicht alle Aspekte. Insbesondere setzten sich die Mängel bei der Skizzenbewertung auch bei der Antragsbearbeitung fort. Die BLE hat es

versäumt, die Aspekte, die den förderpolitischen Zielen entgegenstehen, eingehend zu beleuchten und die vom Gutachter bei der Skizzenbewertung aufgezeigten Schwachstellen aufzugreifen und den Antragsteller zu deren Beseitigung aufzufordern. Auch zur Wahl der Finanzierungsart fehlt eine Auseinandersetzung mit der Unternehmensform und eine Abgrenzung zur institutionellen Förderung. Betrachtet man die verschiedenen Anträge der Antragstellerin, wird deutlich, dass trotz der abweichenden beantragten Fördersummen inhaltlich keine Änderungen im Projekt angestrebt wurden. Die Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Fördersummen in den Anträgen.

Tabelle 2

Entwicklung der Fördersummen

Antragsdatum	Antragsart	Beantragte Fördersumme <i>In Euro</i>	Projektzeitraum
14. August 2013	Projektskizze	2 886 475	1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2016
9. Dezember 2013	Erstantrag	1 683 290	1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2016
11. April 2014	Erstantrag	1 742 709	1. Juli 2014 bis 30. Juni 2017
10. November 2014	Erstantrag	2 114 760	1. März 2015 bis 28. Februar 2018

Quelle: Bundesrechnungshof, Auswertung von Unterlagen, erhalten durch die FNR.

Trotz der Abweichungen von mehr als 1 Mio. Euro zwischen der höchst und der geringst beantragten Fördersumme (rund ein Drittel der beantragten Fördersumme) hat der Projektträger diesen Unterschied bei gleicher Zielsetzung nicht aufgeklärt. Das gesamte Verfahren deutet vielmehr darauf hin, dass insbesondere das BMEL verstärkt nach Lösungen suchte, um das Projekt zu bewilligen und beihilferechtliche Problemstellungen auszublenden. Kritische, aber auf der Hand liegende Fragestellungen vermied es. So hat der Antragsteller im gesamten Verfahrensablauf an keiner Stelle eingehend ausführen müssen, wie die weitere Finanzierung nach Abschluss der Förderung gesichert werden soll. Vielmehr vertrauten Projektträger und Steuerungsgruppe auf pauschale Behauptungen, die zu den vorhandenen Erkenntnissen in Widerspruch standen.

Wir haben die Bundesministerien aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Projektträger zukünftig bei der Antragsprüfung die Angaben der Antragsteller sorgfältig prüfen und alle Aspekte der Antragstellung berücksichtigen.

3.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben Fehler eingeräumt. Sie betonen jedoch, dass es sich um Ausnahmen handele und die Kritik sehr ernst genommen werde. Die bestehenden mehrstufigen Prüfabläufe sollen Interessenkonflikte verhindern. Künftig werde im Rahmen der Prüfung vermehrt auf die angeführten Schwachstellen geachtet.

3.4 Abschließende Bewertung

Die Bundesministerien haben diese Beanstandung anerkannt und wollen zukünftig entsprechende Schwachstellen verhindern. Sie lassen allerdings offen, wie dies sichergestellt werden soll. Insbesondere die Mitwirkung des Abgeordneten C. am Verwaltungsverfahren verdeutlicht, dass den Bundesministerien die notwendige Sensibilität bislang fehlte und diese bestrebt sein müssen, eine unparteiische Amtsausübung zu gewährleisten. Auch mehrstufige Prüfungsabläufe können interessengeleitete Entscheidungsabläufe nicht verhindern, wenn die Sensibilität und der Wille fehlen, diese zu unterbinden. Wir erwarten, dass die Bundesministerien künftig deutlich aufmerksamer mit Interessenkollisionen umgehen. Dabei sind Vorkehrungen zu treffen und das Bewusstsein der Bediensteten zu schärfen, um weiteren Interessenkollisionen in der Zukunft wirksam entgegenzutreten.

4 Bewilligung

4.1 Feststellungen

Der Projektträger BLE bewilligte der W. gGmbH am 12. Dezember 2014 als „Projektförderung eine nicht rückzahlbare Zuwendung in Höhe von bis zu 90 vom Hundert der tatsächlich entstehenden, aufgrund einer Nachkalkulation zu ermittelnden zuwendungsfähigen Selbstkosten (Anteilfinanzierung), höchstens jedoch 1 969 874,98 Euro für die Zeit vom 1. März 2015 bis zum 28. Februar 2018“. Die zuwendungsfähigen Selbstkosten betragen höchstens 2 188 749,98 Euro. Bestandteil dieses Zuwendungsbescheides sind die Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis des Bundesministerium für Bildung und Forschung an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (NKBF 98, Stand: April 2006). Sie gelten für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung, Nachweis und Prüfung der Verwendung sowie Aufhebung des Zuwendungsbescheides und für die Rückforderung der gewährten Zuwendung.

Die Bewilligung führte zu Auseinandersetzungen innerhalb der für das BMEL tätigen Projektträger BLE und FNR. Der Geschäftsführer der FNR, Dr. S., wies das BMEL im Dezember 2017 auf unterschiedliche Fördermodalitäten der beiden unter dem Dach des BMEL tätigen Projektträger hin. Beispielhaft führte er das Teilprojekt KKEG – EMP an. Bei diesem Vorhaben werde vom Projektträger BLE eine Förderung auf Kostenbasis mit einer Förderquote 90 % ausgebracht. Dies sei aus seiner Sicht unzulässig und werde bei vergleichbaren Förderanträgen seitens der FNR anders gehandhabt. Es sollte angestrebt werden, dass die geltenden Vorschriften durch die Projektträger in gleicher Weise angewandt werden. Eventuell könne hier auf eine Harmonisierung hingewirkt werden.

In seinem Antwortentwurf betonte das BMEL, es bestehe durchaus die Möglichkeit, ein Projekt im Förderschwerpunkt 2.5 mit 90 % zu fördern. Das Projekt „KKEG - EMP“ wurde dem Förderschwerpunkt 2.5 der Förderrichtlinie WKF zugeordnet. Gemäß der Förderrichtlinie

WKF könne die Zuwendung entsprechend der Bestimmungen unter 5.1 für Maßnahmen des Förderschwerpunktes 2.5 bei privaten und kommunalen Zuwendungsempfängern bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.

Im BMEL gab es hierzu jedoch verschiedene Meinungen. Aus Sicht von Referat 525 wäre in diesem konkreten Fall (90 % auf Kostenbasis) vorrangig eine Teilfinanzierung anzuwenden gewesen, die auf die projektspezifischen Ausgaben begrenzt wird. Im Kern kritisiere die FNR hier – nach Meinung von Referat 525 zu Recht – nicht den Fördersatz als solchen, sondern die Anwendung des Fördersatzes im Zusammenhang mit der Kostenbasis anstatt der sachgerechteren Betrachtung der Ausgaben. Referat 525 empfahl, die Antwort an die FNR in diesem Lichte auch mit dem Haushaltsreferat abzustimmen.

In einem Antwortentwurf an Referat 525 führte Referat 533 Folgendes aus:

„Das Verbundvorhaben wurde – gemäß der fachlichen Einschätzung der beantragten Maßnahmen – dem Förderschwerpunkt 2.5 „Information und Kommunikation der unter den Nummern 2.1 – 2.3 aufgeführten Förderziele“ der Förderrichtlinie WKF zugeordnet. Im Förderschwerpunkt 2.5 können gewerblichen Unternehmen und sonstigen Antragstellern die Abrechnungsart Kosten gewährt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden (siehe auch 3.A.3.2 Förderrichtlinie WKF zu förderfähigen Kosten).

Die Voraussetzungen für die Bemessung einer Zuwendung nach Kosten sind in Nummer 13a der Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO geregelt. Demnach muss ein geordnetes Rechnungswesen im Sinne der Nummer 2 der Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten vorliegen. Maßgebende weitere Voraussetzung für die Wahl der Bemessungsgrundlage "Kosten" sind Fallgestaltungen, in denen eine Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben im Hinblick auf die Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten nicht sinnvoll ist. Diese liegen nach Nummer 13a ausdrücklich dann vor, wenn Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt werden. Eine gGmbH, wie der Antragsteller wwm.de gGmbH, ist zu den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu zählen als Sonderform der GmbH für gemeinnützige Zwecke. Die gGmbH unterliegt ansonsten denselben gesetzlichen Vorschriften wie eine GmbH. Zusammenfassend ist festzuhalten:

1. Die Förderrichtlinie WKF erlaubt insbesondere im Förderschwerpunkt 2.5 die Förderung auf Kostenbasis.
2. Das Vorhaben wurde eindeutig diesem Förderschwerpunkt zugeordnet.
3. Die Voraussetzungen für eine Förderung auf Kostenbasis waren erfüllt, da es sich beim Antragsteller um eine gGmbH handelt.
4. Daher wurde die wwm.de gGmbH auf Kostenbasis mit einer Förderquote von 90 % gefördert, was sachgerecht und zulässig ist. Der Verbundpartner, das Thünen-Institut wird regelmäßig auf Ausgabenbasis (mit 100 %) finanziert. Dass erwartet wird, dass das TI Infrastruktur der wwm.de GmbH zur Verfügung stellen soll, ist nicht nachvollziehbar. Der dritte Verbundpartner, das ILN, wurde ebenfalls mit 100 % auf Ausgabenbasis gefördert.
5. Bereits bei der Prüfung des Bundesrechnungshofes in 2016 war die Förderung des Thünen-Institutes in der ausgewählten Stichprobe und wurde ohne Beanstandungen geprüft.

Die Förderung der wwm.de gGmbH ist in der Stichprobe der aktuellen Prüfung am 22. März 2018 des Bundesrechnungshofes.

6. Die vom Projektträger im vorliegenden Fall angewendete Förderung auf Kostenbasis ist allgemein übliche Praxis auch von Projektträgern anderer Bundesministerien. Sofern die FNR anders handelt, wäre interessant zu wissen warum.

Grundsätzlich wird die Position von Herrn Dr. S. geteilt, dass geltende Vorschriften des Zuwendungsrechts von Projektträgern im Geschäftsbereich des BMEL gleich anzuwenden sind, sofern entsprechende Förderrichtlinien dem nicht entgegenstehen. Der Email von Herrn Dr. S. ist zu entnehmen, dass der in Rede stehende Vorgang offenbar kein Einzelfall ist. Es wird daher vorgeschlagen, ein klärendes Gespräch zwischen den Projektträgern unter Beteiligung von 113, 525 und 533 herbeizuführen.“

4.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Wir haben beanstandet, dass der Projektträger bei seiner Förderentscheidung die Förderrichtlinie nicht beachtet hat. Er gewährte eine Zuwendung auf Kostenbasis nach Verwaltungsvorschrift Nummer 13a zu § 44 BHO, obwohl danach eine Zuwendung auf Ausgabenbasis zu gewähren war.

Für einzelne Zuwendungsbereiche kann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) zu den Nummern 1 bis 13a erlassen (Verwaltungsvorschrift Nummer 5.2 zu § 44 BHO). Die Bundesministerien haben am 26. Juni 2013 die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderrichtlinie WKF)“ erlassen. Gemäß Nummer 5.1 dieser Förderrichtlinie können für Maßnahmen nach den Nummern 2.3 und 2.4 Buchstabe a bis k Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft auf Kostenbasis gewährt werden, im Übrigen werden sie auf Ausgabenbasis gewährt. Die Zuwendung für Maßnahmen u. a. nach Nummer 2.5 kann bei privaten und kommunalen Zuwendungsempfängern bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen (VV Nummer 5.2 zu § 44 BHO).

Da der Projektträger das Verbundvorhaben KKEG dem Förderschwerpunkt 2.5 „Information und Kommunikation der unter den Nummern 2.1 – 2.3 aufgeführten Förderziele“ der WKF-Förderrichtlinie zuordnete, hätte er die Zuwendung nach den Nummern 5.1 und 5.2 der Förderrichtlinie auf Ausgabenbasis gewähren müssen.

Die im Dezember 2017 von einem Fachreferat des BMEL vertretene gegenteilige Auffassung erkennt, dass die zum Bewilligungszeitpunkt gültige Fassung der Förderrichtlinie eine Förderung auf Kostenbasis nicht vorsah. Erst im Zuge einer späteren Änderung der Förderrichtlinie konnten auch für den Förderschwerpunkt nach Nummer 2.5 Förderungen auf Kostenbasis bewilligt werden. Diese Möglichkeit bestand zum Entscheidungszeitpunkt jedoch nicht. Bei der Förderung auf Kostenbasis besteht insbesondere bei einer so hohen prozentualen Förderung die Gefahr, dass das Unternehmen nur für die Projektarbeit betrieben wird, nach

Projektende also dauerhaft nicht überlebensfähig sein könnte. Damit steht jedoch die Nachhaltigkeit in Frage.

Wir haben die Bundesministerien aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden Förderrichtlinien bei Entscheidungen der Projektträger beachtet werden.

4.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben eingeräumt, dass eine Förderung auf Kostenbasis nicht hätte gewährt werden dürfen. Das geprüfte Vorhaben stelle einen Ausnahmefall dar; die Förderrichtlinien würden zukünftig beachtet.

Die Bundesministerien haben ferner bestätigt, dass ein angemessener Eigenanteil des Geförderten notwendig sei, da nur so sichergestellt werden kann, dass auch ein erhebliches Interesse an der Verwertung der Ergebnisse besteht.

4.4 Abschließende Bewertung

Die Beanstandung ist erledigt. Die Bundesministerien haben grundsätzlich unsere Auffassung geteilt und die fehlerhafte Entscheidung erkannt. Wir erwarten von den Bundesministerien weiterhin dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden Förderrichtlinien bei Entscheidungen der Projektträger in jedem Einzelfall beachtet werden.

5 Durchführung

5.1 Feststellungen

Am 5. Februar 2015 beantragte der Zuwendungsempfänger W. gGmbH die Änderung der spezifischen Qualifikation von drei Projektmitarbeitern. Die BLE lehnte den Antrag ab. Die Inhalte des Vorhabens seien so fachspezifisch, dass nur entsprechend geschultes Personal die Umsetzung der Arbeiten im Projekt erledigen könne. Durch einen Wegfall einer oder mehrerer Stellen seien die Projektziele nicht zu erreichen.

Im April 2016 beantragte der Zuwendungsempfänger die Veränderung der Stellenbeschreibung von vier einzustellenden Mitarbeitern von einer rein forstlichen Ausbildung zu einer verstärkten IT-Qualifikation. Dies solle keine finanziellen Auswirkungen haben. Der Projektträger stimmte einer Änderung der Qualifikation nur für zwei Stellen zu.

Im September 2016 beantragte der Zuwendungsempfänger die Umwidmung von Mitteln in Höhe von 127 317,04 Euro in die Folgejahre. Aufgrund des vorzeitigen Ausscheidens

mehrerer Mitarbeiter sei es zu Verzögerungen gekommen. Dadurch komme es auch in den weiteren Positionen zu Minderausgaben. Der Projektträger genehmigte den Antrag. Die Umwidmung der Mittel in die Folgejahre sei für die Erreichung der Ziele des Projekts notwendig.

Im November 2017 beantragte der Zuwendungsempfänger u. a., die Laufzeit des Projekts zu verlängern. Aufgrund von zur Projektzielerreichung benötigter Änderungen innerhalb der Stellenprofile von Forst- hin zu IT-Kompetenzen sowie Herausforderungen bei der zeitnahen Besetzung mit qualifizierten Kandidaten waren einige IT-Stellen innerhalb der Projektlaufzeit über mehrere Monate nicht erfolgreich zu besetzen. Durch Fluktuation, damit verbundenen Neueinstellungsverfahren und krankheitsbedingtem Ausfall fielen weitere Personenmonate weg, in welchen ebenfalls keine produktiven Arbeitsstunden in den betroffenen Positionen geleistet werden konnten. Dies führte letztendlich zu einer unvermeidbaren Verlangsamung der Maßnahmenbearbeitung. Darüber hinaus beantragte der Zuwendungsempfänger, die Realgehälter für IT-Kräfte ab Januar 2018 bis zum Ablauf der Projektlaufzeit zu berücksichtigen. Der Projektträger hätte der Umwidmung von Forststellen in Richtung IT zugestimmt. Leider sei es aufgrund der sehr guten Beschäftigungssituation für IT-Spezialisten nicht möglich, eine Einstellung von IT-Personal kostenneutral vorzunehmen. Aufgrund des sehr hohen Bedarfs sowie dem Mangel an qualifiziertem Personal sind IT-Gehälter gegenwärtig signifikant höher angesiedelt, als Gehälter innerhalb des Forstsektors. Die Einstellung von qualifiziertem IT-Personal sei jedoch aufgrund des sehr digitalen Projektansatzes unabdingbar für den Projekterfolg. Da die daraus resultierenden Mehrkosten eine erhebliche Belastung für die W. gGmbH darstellen und die laut Zuwendungsbescheid einzubringenden Eigenmittel stark über das vorgesehene Maß i. H. v. 10 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten hinausgehen, beantrage das Teilprojekt eine Anpassung der Zuwendung für entstehende Personalkosten zwecks Deckung der Realkosten. Die Mehrkosten sollen 69 268,25 Euro betragen.

Mit Bescheid vom 27. Juli 2018 stockte der Projektträger die Mittel um 509 368,99 Euro auf.

Am 22. November 2018 stellte die W. gGmbH erneut einen Antrag. Da Mitarbeiter im Bereich Forst ihre Arbeitszeiten aus persönlichen Gründen reduziert hätten, seien im zweiten Halbjahr 2018 freie Personenmonate entstanden, die man nicht lückenlos habe besetzen können. Weiterhin sei es aufgrund der derzeitigen Marktsituation noch nicht gelungen, die offene Stelle mit dem dringend benötigten „Java Backend Developer“ zu besetzen. Diese würden derzeit am Markt „wie Goldstaub gehandelt“. Die Befristung der Stelle auf 30. Juni 2019 sei zudem ein Hindernis. Aus diesem Grund beantragte die W. gGmbH neben der Mittelverschiebung anstelle eines Festangestellten (bis Juni 2019) einen „Freelancer Status“ für diese IT-Stelle, sodass die Entwicklung der Maßnahmen bis Projektende nicht gefährdet werde. Zudem stelle die reine Eigenfinanzierung (100 %) eine spürbare finanzielle Belastung dar. Deswegen beantragte die W. gGmbH das Gewähren des Beschäftigungsstatus des Freelancers rückwirkend ab Juli 2018. Durch den beschriebenen Wegfall von eingeplanten Personenmonaten im Jahr 2018 entstünden entsprechend verminderte Personalkosten in diesem Abrechnungszeitraum. Sie beantragte, die weggefallenen Personalkosten des Jahres 2018 (zuzüglich Personalgemeinkostenpauschale), welche aus der Nichtbesetzung der Stellen resultieren, auf das Jahr 2019 zu verschieben.

Am 13. Mai 2019 beantragte der Zuwendungsempfänger die Aufstockung und Mittelumwidmung. Aufgrund der derzeitigen Marktsituation sei es erst für Februar 2019 gelungen, die seit Juli 2018 unbesetzte Stelle des „Java Backend Developer“ für die IT-Entwicklung zu besetzen. Die W. gGmbH hätte seit Juli 2018 Eigenmittel aufgewendet, um den Ausfall der Stelle zu kompensieren, was eine hohe finanzielle Belastung darstelle. Aus diesem Grund beantragte sie die kostenneutrale Umwidmung der benötigten Mittel von den Personalkosten in sonstige unmittelbare Vorhabenkosten. Die Gesamtsumme der Kosten für die Bezahlung eines Freelancers von Juli 2018 bis Januar 2019 betrage 18 037,44 Euro. Darüber hinaus beantragte der Zuwendungsempfänger, die Kosten des Freelancers von Februar 2019 bis Juni 2019 ebenfalls bei den sonstigen unmittelbaren Vorhabenkosten geltend machen zu können. Die zunehmende Komplexität der zwei IT-Lösungen im Maßnahmenbereich eins und zwei, die Notwendigkeit der Risikoabwendung sowie zusätzlich aufkommende Arbeiten, die über die reine Tätigkeit des „Java Backend Developer“ hinausgehen, aber dennoch für den reibungslosen Ablauf von IT-Lösungen umzusetzen seien, fordern die Unterstützung einer zweiten Backend-Ressource. Die Gesamtsumme der Kosten für den Freelancer betragen von Februar bis Juni 2019 13 500 Euro.

Mit Bescheid vom 21. Juni 2019 stockte die FNR die Mittel von 1 866 064,12 Euro um 156 430,09 Euro auf 2 022 494,21 Euro auf.

Am 9. September 2019 beantragte die W. gGmbH die weitere Aufstockung der Mittel für Personal und andere Kosten sowie die Aufwände für IT-Freelancer-Tätigkeiten. Die W. gGmbH beschäftige in drei Fällen IT-Personal („Java Backend Developer“, Frontend Entwickler und User Experience Designer) für die Entwicklung und Programmierung der digitalen Produkte im Rahmen des Förderprojekts. Ein höherer finanzieller Bedarf und damit die Ausgaben ergaben sich im laufenden Projekt durch die Auszahlung von IT-Gehältern. Diese seien signifikant höher angesiedelt als Gehälter innerhalb der Forstbranche. Beispielsweise liegt hier eine Differenz von 2 300 Euro (brutto) pro Monat vor für ein Gehalt eines Forst-Bachelorabsolventen im Vergleich zu einem „Java Backend Developer“. Diese Differenz sei im Projektverlauf noch einmal größer geworden als ursprünglich im Antrag vom 7. November 2017 kalkuliert. Da die Qualifikationen für die Entwicklung von digitalen Produkten wesentlich seien, sei es für die Antragstellerin alternativlos, diese Gehälter zu bezahlen, um den Projekterfolg nicht zu gefährden.

Die W. gGmbH beantragte, dass Aufwände für die geleisteten Entwicklerstunden eines „Java Backend Developer“ für den Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 in einer Kostenposition für „Sonstige, unmittelbare Vorhabenkosten“ geltend gemacht werden können. Im Zeitraum vom 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 musste die W. gGmbH auf einen Freelancer für die IT-Backend-Entwicklung zurückgreifen. Der bis dahin angestellte „Java Backend Developer“ hatte W. gGmbH aus persönlichen Gründen zum 1. Juli 2018 verlassen. Aufgrund der angespannten Marktsituation für IT-Entwickler sowie das nahende Ende des EMP-Projekts habe es bis Februar 2019 gedauert, um einen neuen „Java Backend Developer“ für das Projekt gewinnen zu können. Eine zunehmende Komplexität der zwei IT-Lösungen im Maßnahmenbereich eins und zwei, die Notwendigkeit der Risikoabwendung sowie zusätzlich aufkommende Arbeiten, die über die reine Tätigkeit des Backend-Entwicklers hinausgingen, forderten die

Unterstützung einer zweiten Backend-IT-Ressource. Sie beantragte deshalb, dass Aufwände für die geleisteten Entwicklerstunden eines IT-Backend-Entwicklers für den Zeitraum 1. Juli 2018 bis

30. Juni 2019 in Position 0850 geltend gemacht werden könnten. Die Gesamtsumme der angefallenen Ausgaben des IT-Backend-Freelancers vom 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 betrage 26 061,50 Euro (netto). Entsprechend beantrage sie bei der 90 %-Förderung eine Summe von zusätzlich 23 455,35 Euro.

Die FNR führte hierzu aus, dass die Änderungen bei der Vergütung des Personals eigentlich im Vorfeld, bzw. direkt nach Einstellung, hätten mitgeteilt werden müssen. Ebenso auch die zusätzlichen Auftragsvergaben. Grundsätzlich habe es aber keine Änderungen gegenüber der Bewilligung gegeben, sodass eine Ausnahme möglich sei, da das Vorhaben ansonsten fachlich ordnungsgemäß bearbeitet wurde. Der Personalaufwand bleibe bestehen. Aufgrund der angespannten Marktlage sei verständlich, dass branchenübliche Vergütungen gezahlt werden müssten. Die Angemessenheit im Detail nachzuprüfen, sei aber schwer möglich. Zudem erfolgte eine Abrechnung auf Kostenbasis, sodass keine Bindung an das Besserstellungsverbot bestehe. Da jedoch keine inhaltlichen Abweichungen zur Bewilligung erkennbar seien und die Projektziele erreicht wurden, solle eine Anerkennung der Mehrkosten erfolgen.

Der Zuwendungsempfänger werde darauf hingewiesen, dass er rechtzeitig Änderungen des Finanzplans anmelden müsse und ein solches Vorgehen die absolute Ausnahme darstelle. Eine Abstimmung mit der Steuerungsgruppe WKF sei erforderlich.

Das BMEL zeichnete das Votum mit. Mit Bescheid vom 22. Oktober 2019 erhöhte die FNR den Zuwendungshöchstbetrag in Höhe von 2 022 494,21 Euro um 32 556,74 Euro auf nunmehr 2 055 050,95 Euro.

5.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Wir haben die Entscheidungen des Projektträgers beanstandet.

Nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid sind Abweichungen von den Ansätzen der Gesamtvorkalkulation nur zulässig, wenn sie sich im Rahmen des Höchstbetrages halten, die Aufgabenstellung nicht einschränken und für die erfolgreiche Durchführung erforderlich sind (Nummer 1 der NKBF 98). Sollte sich im Projektverlauf herausstellen, dass Änderungen notwendig sind, um die Projektziele zu erreichen, ist ein formloser Änderungsantrag zu stellen, der immer einen neuen, aktualisierten Finanzierungsplan beinhalten sollte.

Der Zuwendungsempfänger W. gGmbH hat gegen diese Nebenbestimmung verstoßen, weil er es unterlassen hat, die Änderungen bei der Vergütung des Personals rechtzeitig anzuzeigen und eine Entscheidung der FNR herbeizuführen. Ausweislich der Unterlagen hatte der Zuwendungsempfänger bereits am 1. Juli 2018 auf einen Freelancer für die IT-Backend-Entwicklung zurückgreifen müssen, dies aber erst im September 2019 angezeigt und die entsprechenden Kosten beantragt. Die Argumentation der FNR, dass dies ausnahmsweise

hinzunehmen sei, findet keine Rechtsgrundlage. Daran vermag es auch nichts zu ändern, dass der Zuwendungsempfänger sich insgesamt im Rahmen der Bewilligung gehalten hat, weil die Bewilligung der Zuwendung mehrfach aufgestockt werden musste. Aufgrund der spärlichen und nachträglichen Informationen des Zuwendungsempfängers ist es der FNR nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung nachträglich zu überprüfen. Gegen die Entscheidung der FNR spricht zudem, dass der Zuwendungsempfänger bereits frühzeitig nach dem ursprünglichen Zuwendungsbescheid sowohl die Qualifikation der Stellen als auch die aus der hohen Fluktuation der Mitarbeiter resultierenden Personalkostenansätze mehrfach ändern musste. Das gesamte Verhalten des Zuwendungsempfängers verdeutlicht vielmehr, dass seine Kalkulation fehlerhaft war und von Anfang an nicht den tatsächlichen Erfordernissen entsprach.

Die Vielzahl und die Art der Änderungsanträge, um das Projektziel zu erreichen, macht zudem deutlich, dass der Antrag nicht ausreichend vorbereitet und sachkundig geprüft wurde. Zwar können Änderungsanträge im Verlauf eines Projekts häufig nicht vermieden werden, allerdings begründete der Zuwendungsnehmer vorliegend die Anträge ganz überwiegend mit der Notwendigkeit von Personalmaßnahmen. So stellte sich insbesondere im Projektverlauf heraus, dass die ursprünglich angegebene fachliche Qualifikation mehrfach angepasst werden musste. So musste bereits rund zwei Monate nach der Bewilligung aufgrund „fachspezifischer Qualifikation“ ein erster Änderungsantrag für drei Mitarbeiter gestellt werden. Die kurze Zeitdauer zwischen Bewilligung und Antrag und die Anzahl der betroffenen Stellen zeigt, dass entweder sowohl der Antragsteller als auch der Projektträger die Schwerpunkte der Projektarbeit fehlerhaft eingeschätzt hatten oder der Antragsteller vor Projektbeginn bewusst mit niedrigeren Kosten kalkulierte, um eine Zuwendung zu erwirken. Auch im weiteren Verlauf zeigte sich, dass der Schwerpunkt des Projekts weniger bei der forstwirtschaftlichen Beratung, sondern mehr im Bereich der Programmierung lag. Die hierfür notwendigen höheren Projektkosten hätten – bei sorgfältiger Vorbereitung des Antrags – bereits vor der Bewilligung deutlich werden müssen. Insofern ist zweifelhaft, ob sich die Notwendigkeit von Änderungen tatsächlich im Projektverlauf herausstellten oder von Beginn an einkalkuliert oder zumindest billigend in Kauf genommen wurden.

Wir haben die Bundesministerien aufgefordert, zukünftig ihre Projektträger auf die strikte Einhaltung der Nebenbestimmungen zu verpflichten und darauf hinzuwirken, dass Änderungsanträge auch im Hinblick auf sich im Projektverlauf ergebende Notwendigkeiten sorgfältig überprüft werden.

5.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben erwidert, dass der Projektträger nicht richtig informiert gewesen sei. Er habe über eine Aufstockung der Mittel auf der Grundlage folgender Annahmen entschieden:

- mit einer Aufstockung und Verlängerung sei durch den vorherigen Projektträger BLE im Juli 2018 mehr IT-Personal bewilligt worden,

- der Zuwendungsempfänger habe seinen Änderungsbedarf im November 2018 angemeldet und
- im Nachhinein habe der Zuwendungsempfänger glaubhaft erläutert, dass die nachträgliche Anerkennung eines Freelancers notwendig sei, da ein festangestellter Mitarbeiter für die Restlaufzeit nicht gewonnen werden könne.

Es sei sehr detailliert geprüft worden und man habe den Zuwendungsempfänger auf seine Missstände bei der Finanzplanung und Mitteilungspflicht hingewiesen. Vom Zeitpunkt der Prüfung aus gesehen seien die Mehrausgaben wirtschaftlicher gewesen als eine Ablehnung der Aufstockung. Denn die Ziele des Projekts hätten sonst nicht erreicht werden können. Zum Zeitpunkt der Bewilligung habe kein Anlass bestanden, daran zu zweifeln, dass das Projekt ordnungsgemäß durchgeführt werde. Es seien alle notwendigen Informationen telefonisch und schriftlich eingeholt worden.

5.4 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Einlassung des BMEL trägt nicht und ist auch nicht belegt. Der Projektträger hätte eine Prüfung der Rückforderung der Zuwendung durchführen und dokumentieren müssen. Die Stellungnahme der Bundesministerien bestätigt im Übrigen unsere Auffassung, dass bereits Anträge ausreichend vorbereitet und sachkundig geprüft werden müssen. Die Begründung für die Aufstockung der Mittel, dass es zum Zeitpunkt der Prüfung wirtschaftlicher gewesen sei, die Mittel aufzustocken, kann nahezu immer angeführt werden. Sobald ein Großteil der für ein Projekt bewilligten Mittel verausgabt ist, wird der Projektträger im Regelfall vermeiden, dass das Projekt scheitert und die Mittel aufstocken. Sobald Zuwendungsempfänger – wie die aufgezeigte Vorgehensweise nahelegt – diesen Umstand nutzen, sollten diesen weitere Mittel versagt und auch künftig keine Zuwendungen mehr gewährt werden.

6 Verwendungsnachweisprüfung

6.1 Feststellungen

Der Zuwendungsempfänger legte den Verwendungsnachweis am 4. November 2019 vor. Er rechnete Gesamtkosten in Höhe von 2 284 636 Euro ab.

Die BLE prüfte den Verwendungsnachweis im Februar 2020 vertieft. Dabei sollte sie u. a. prüfen, ob die Beauftragung von Softwareentwicklungen zwingend notwendig war. In ihrem Prüfbericht führten die Prüfer der BLE aus, dass ihnen für eine Beurteilung der zwingenden Notwendigkeit der externen Beauftragungen die Kompetenz fehle. Sie stellten weiterhin fest, dass alle zahlungsbegründenden Belege und Nachweise vorhanden waren, die Vergabebestimmungen eingehalten wurden und sich keine Hinweise auf einen Verstoß gegen den

Zuwendungsbescheid ergeben hätten. Allerdings bemängelte die BLE, dass die Buchhaltung keine Investitionszulagen für die angeschafften Gegenstände auswies.

Der Bundesrechnungshof konnte diese Ausführungen nicht überprüfen, da der Zuwendungsempfänger eine Vielzahl der Belege nicht mehr vorlegen konnte.

6.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Der Zuwendungsempfänger hat die Vorlagepflicht eingehalten. Die Verwendungsnachweise wurden von der BLE sachgerecht geprüft.

Die Zuwendungsempfänger sollten allerdings angehalten werden, sämtliche Belege entsprechend den vorgegebenen Fristen aufzubewahren.

6.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben angegeben, dass eine Kontrolle einer ordnungsgemäßen Abrechnung nur stichprobenhaft oder im Verdachtsfalle durchgeführt werden könne. Künftig würden die Zuwendungsempfänger nochmals ausdrücklich auf die Aufbewahrungsfristen hingewiesen und dazu angehalten, diese einzuhalten.

6.4 Abschließende Bewertung

Die Beanstandung ist mit der Zusage der Bundesministerien erledigt.

7 Erfolgskontrolle

7.1 Feststellungen

7.1.1 Abschlussbericht der W. gGmbH

Der Zuwendungsempfänger erstellte den Abschlussbericht im September 2019 und legte ihn dem Projektträger vor. Er führt darin aus, dass er entsprechend den förderpolitischen Zielen in sieben Maßnahmenbereichen Lösungen zur Ansprache und für das Informieren von Waldbesitzern entwickelte, in der Praxis testete und am Markt platzierte. Einige im Antrag anvisierte Teile seien aufgrund der festgestellten geringen Akzeptanz bei der Zielgruppe und durch die sich verändernden „naturalen Ereignisse“ nur in Teilen umgesetzt worden. So

wirkten während der Projektlaufzeit die Herbststürme im Jahr 2017 und die Trockenheit sowie der massive Borkenkäferbefall in den Jahren 2018 und 2019 massiv auf die Arbeit und die Ergebnisse ein. Ebenso hatte auch ein Urteil des Bundesgerichtshofes im Juli 2018 unvorhergesehene Rückwirkungen, weil die Forstverwaltungen ab da kein größeres Interesse an alternativen Lösungen mehr hatten und zunehmend vorsichtiger in Richtung von Unternehmen agierten, die sich der Privatwaldbewirtschaftung widmen. Für eine Dauer von sechs Wochen (8. Mai bis 18. Juni 2017) mit einem Werbebudget von circa 1 000 Euro habe der Zuwendungsempfänger ein digitales Branchenbuch entwickelt und online gestellt sowie ein Tracking der Nutzerzahlen eingesetzt. In dieser Zeit seien 6 453 Seitenaufrufe (im Browser geladene Website) zu verzeichnen gewesen; pro Woche seien 302 Nutzer vorhanden. Insgesamt 182 Personen hätten das Formular ausprobiert und 46 Nutzer hätten ein Formular abgeschickt. Daraus ergebe sich als Fazit, dass Nutzer einen Hilfsbedarf hätten und diesen online befriedigen wollten.

Im Rahmen der Projektlaufzeit sei das erste, bundesweite digitale und sich selbst pflegende Branchenbuch für den Forstsektor entstanden. Da es sich um ein digitales Angebot handelt, welches bundesweit zur Verfügung steht und zudem stetig betrieben werde, ermögliche dies einen verbesserten Zugang zu den Privatwaldbesitzern. Im Maßnahmenbereich zwei (forstliche Zusammenschlüsse zur Mitgliederakquise) hätten sich bis August 2019 drei forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse für eine kostenpflichtige Lizenz entschieden. Im Maßnahmenbereich drei (Holzmarktplatz) habe sich die These, dass eine einfache Inseraterstellung zum Flächenangebot für Stockverkauf zu einer dementsprechenden Nutzung durch Privatwaldbesitzer und damit zu einer klimasensitiven Waldbewirtschaftung führt, unter den gegenwärtigen naturalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht bestätigt. Im Maßnahmenbereich vier (Schulungen) sei eine einfache Plattform entstanden. Ein kurzfristiger Ausbau sei beim Wechsel von indirekter in direkte Förderung durch die Länder möglich. Konkrete Gespräche dazu und zu möglichen Finanzierungen hätten während der Projektlaufzeit mit einigen Bundesländern bereits stattgefunden. Im Maßnahmenbereich fünf sei es das Ziel gewesen, innovative Verfahren zu entwickeln, über die Waldbesitzer erreicht und aktiviert werden können, sowie strukturellen Schwierigkeiten zu begegnen. Der Zuwendungsempfänger stellt eine Reihe möglicher Maßnahmen vor. Im Maßnahmenbereich sechs (online Tutoring zur nachhaltigen Bewirtschaftung) werde das Kommunikationsangebot nur bedingt angenommen. Die Aktivierung der Zielgruppe über Online-Tutorien sei zwar schwer nachweisbar, es sei aber zu vermuten, dass der Ausbau der Inhalte in maßgeschneiderte E-Learning-Inhalte in Kombination mit einer engen Verzahnung mit Schulungen auf der Fläche zu wechselseitigem Mehrwert führen werde. Im Maßnahmenbereich sieben (Aufbau von Akteursbündnissen innerhalb forstlicher Problemregionen und Erschließung neuer Finanzierungspotenziale) sei der Aufbau neuer Bündnisse schwer zu bewerkstelligen gewesen. Dies habe zwar zu Interessensbekundungen, aufgrund fehlender Risikobereitschaft der Waldbesitzer jedoch nicht zu den erhofften Kooperationen geführt. Die im Laufe der Projektlaufzeit entstandenen Partnerschaften würden derzeit weiter ausgebaut, für ganzheitliche Lösungsansätze statt Insellösungen im Forstsektor.

7.1.2 Erfolgskontrolle durch den Projektträger

Der Projektträger bewertete die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten nach Projektende als gegeben. Mit den im Rahmen des Vorhabens erarbeiteten Onlinediensten in Maßnahmenbereich eins (Waldmarktplatz), zwei (FBG Online), drei (Holzmarktplatz), vier (FBG-Hilfe) und sechs (Waldhilfe) und einer weitergehenden Nutzung dieser lasse sich die Wirtschaftlichkeit der Beratung und Bewirtschaftung für Privatwaldbesitzer verbessern. Durch die entwickelte Onlinesoftware „FBG Online“ könnten sich Forstbetriebsgemeinschaften besser organisieren und effizienter eine geregelte Forstwirtschaft steuern. Der Holzmarktplatz unterstütze das unabhängige Agieren im eigenen Wald und könne die Holzvermarktung der nicht gemeinschaftlich organisierten Waldbesitzer verbessern. Die Softwarenutzung könne darüber hinaus möglicherweise auch durch die gewonnene Zeitersparnis zu einer effizienteren Durchführung von Waldpflegemaßnahmen führen.

Die wissenschaftlichen und/oder technischen Erfolgsaussichten nach Projektende bewertete der Projektträger ebenfalls positiv. Das derzeitige Online Branchenbuch (Maßnahmenbereich eins „Waldmarktplatz“) solle weiteren Produkterweiterungen unterzogen werden, um den Zugang für alle Waldbesitzertypen zu verbessern und sowohl für Forstdienstleister als auch für Waldbesitzer eine Kosteneffizienz zu generieren. Durch eine nutzerorientierte, kontinuierliche Verbesserung des entwickelten Onlinedienstes „Waldmarktplatz“ könne zukünftig die Akzeptanz der Services und die Nutzerzahlen gesteigert werden und damit der Dienstleistungskatalog validiert sowie weitere Funktionen und Nutzungsformen Dritter realisiert werden. Diverse während der Projektlaufzeit identifizierte Hemmnisse seien in neue Förderanträge bereits eingeflossen. Durch die Bereitstellung und Nutzung der Software „FBG Online“ könnten forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse die Attraktivität der eigenen Forstbetriebsgemeinschaft erhöhen und mehr Mitglieder akquirieren. Weiterer Bedarf und weitere Untersuchungen zu den Standardisierungsmöglichkeiten (innerhalb der Dienstleistungsbereiche) und zur Begegnung der Hemmnisse bei der Motivation von Waldbesitzern und der eigentümerorientierten Bündelung von forstwirtschaftlichen Maßnahmen würden gesehen. Es seien bereits entsprechende Skizzen im Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe und WKF eingereicht. Diese seien allerdings im Januar 2020 zurückgezogen worden, da sich die W. gGmbH neu ausrichten möchte. Es habe sich leider gezeigt, dass ein wirtschaftlicher Betrieb auf Basis der Vermarktung von Dienstleistungen und Bereitstellung einer Plattform nicht möglich sei. Ein funktionierendes Geschäftsmodell sei nicht abzusehen.

Zur Einhaltung der Mittel- und Zeitplanung führte der Projektträger aus, dass die im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtmittel unter Berücksichtigung der Änderungsbescheide eingehalten wurden. Die Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel für den Verwendungszweck sei gerechtfertigt. Insgesamt sei der Einsatz der Bundesmittel für die Erreichung des geplanten Vorhabenziels ursächlich gewesen. Dieses Ziel wäre ohne Bundesmittel nicht erreicht worden.

7.1.3 Erkenntnisse nach Projektende

Die W. gGmbH entwickelte ein Portfolio an Maßnahmen. Dieses Portfolio zeigt die Abbildung 3.

Abbildung 3

Unsere Schwerpunkte

Von der Idee zum marktreifen Produkt



Quelle: W. gGmbH.

Bei ihrer Beratungstätigkeit stütze sich die Fachagentur Forst auf IT-Lösungen, aus denen sechs Internetangebote entstanden sind, wie sie die Abbildung 4 zeigt.

Abbildung 4

IT-Programme der W. gGmbH finanziert aus dem WKF

WALDHILFE

Informationsportal für Waldeigentümer und Interessierte
www.waldhilfe.de

WALDMARKTPLATZ

Online Branchenbuch der Wald- und Forstwirtschaft
www.wald-marktplatz.de

FBG Online

Online Verwaltungssoftware für Forstbetriebsgemeinschaften
www.fbg-online.de

FBG Hilfe

Informationsportal für Forstbetriebsgemeinschaften
www.fbg-hilfe.de

Holzmarktplatz

Onlinebörse für den Verkauf von stehendem Holz
www.holz-stehend-verkaufen.de

Waldbörse

An- und Verkaufsplattform von Waldflächen
www.wald-boerse.de

Quelle: W. gGmbH.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes informiert die Angebotsplattform waldhilfe.de rund um das Thema Wald. Neben Grundlagenthemen, wie zum Beispiel Holzpreise und Waldpflege, informiert sie auch über Themen aus dem Bereich Naturschutz und Gefahren. Das Branchenbuch Waldmarktplatz ermöglicht es Dienstleistern, sich professionell zu präsentieren. Waldeigentümer finden hier den passenden Ansprechpartner aus der Forstbranche. Im kostenlosen Basistarif können sich Unternehmen mit freier Auswahl angebotener Dienstleistungen in bis zu 10 Gemeinden registrieren. Im Premiumtarif richten sich die Kosten nach der Größe des Wirkungsbereiches, in dem die Unternehmen von Waldbesitzern gefunden werden können. Die Preise für zwölf Monate bewegten sich je nach Umfang zwischen 100 und 675 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer. Seit Anfang des Jahres 2021 kann die W. gGmbH diesen Dienst „nicht mehr zur Verfügung stellen“. Bei der in Abbildung 4 aufgeführten Plattform FBG Online betrugen die Preise pro Jahr (netto) zwischen 375 und 2 800 Euro je nach Größe der Waldfläche. Auch diesen Dienst kann die W. gGmbH seit Januar 2021 „nicht mehr zur Verfügung stellen“.

Die Waldbörse bringe Käufer und Verkäufer von Wald unkompliziert zusammen. Waldeigentümer könnten ihren Wald hier in wenigen Schritten zum Verkauf anbieten und potenzielle Käufer fänden auf der Börse den richtigen Wald für ihren Besitz.

7.2 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Erfolgskontrollen ergibt sich aus § 7 Absatz 2 BHO, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungs- und Bewertungsverfahren, welches dazu dient, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß

- die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- die Maßnahme sich als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Wir haben beanstandet, dass die Bundesministerien und der Projektträger die Erfolgskontrolle nicht sachgerecht vorgenommen haben. Ausgehend vom Abschlussbericht des Zuwendungsempfängers und den zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen hat das Projekt seine Ziele nicht erreicht. Keines der sieben angeführten Maßnahmenziele wurde ohne Einschränkungen erreicht. Im Maßnahmenbereich zwei (forstliche Zusammenschlüsse zur Mitgliederakquise) hatten sich bis August 2019 lediglich drei forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse für eine kostenpflichtige Lizenz entschieden. Im Maßnahmenbereich drei (Holzmarktplatz) hat sich keine nennenswerte Nutzung ergeben. Das Ziel, die Maßnahmen nach Ende der Förderung ohne finanzielle Zuwendung marktfähig zu etablieren, ist nicht erkennbar. Auch in den übrigen Maßnahmenbereichen wären zur Fortführung weitere Förderungen notwendig. Zwei Angebotsplattformen stehen bereits nicht mehr zur Verfügung. Insofern ist die Bewertung der wirtschaftlichen Erfolgsaussichten durch den Projektträger nicht nachvollziehbar. Die Förderung von mehr als 2 Mio. Euro muss im Soll-Ist-Vergleich deshalb eher als Fehlschlag angesehen werden und damit letztlich als unwirtschaftlich.

Wir haben verdeutlicht, dass die Unwirtschaftlichkeit der Förderung auf die mangelhafte Skizzenbewertung und die unzureichenden Vorgaben bei der Antragstellung zurückzuführen ist. Hätten die Bundesministerien und der seinerzeit zuständige Projektträger die vorliegenden Erkenntnisse ausgewertet, wäre zu erkennen gewesen, dass eine Beratung der Kleinprivatwaldbesitzer durch von der Holzindustrie getragene Unternehmen kaum Erfolgchancen besaß. Die darauf hinweisenden Einwendungen des Gutachters des BMEL blieben dabei im Wesentlichen außer Betracht.

So hatte bereits das Vorläuferprojekt ergeben, dass ein wettbewerbsbeständiger Markt für Beratungsleistungen im Kleinprivatwald nicht entstehen werde. Entsprechende Aussagen von kommerziellen Dienstleistenden gingen an der Realität vorbei. Der Projektträger hätte somit im Vorfeld erkennen können, dass das Projekt keine ausreichend hohe Erfolgchance aufwies. Er hat diese Erkenntnis nicht berücksichtigt.

Wir haben erwartet, dass die Projektträger angehalten werden, die Sachberichte kritisch zu prüfen und den Misserfolg einzelner Projekte gegebenenfalls entsprechend auszuweisen, die

Ursachen dafür herauszuarbeiten und darauf aufbauend für zukünftige Skizzen- und Antragsprüfungen die notwendigen Schlussfolgerungen anzustellen.

Der Misserfolg einzelner Projekte sollte in die Erfolgsbetrachtung der gesamten Fördermaßnahmen einbezogen werden.

7.3 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Bundesministerien haben entgegnet, dass die Erfolgskontrolle sich auf den vorgelegten Sachbericht stütze. Die spätere Entwicklung der Online-Angebote des Zuwendungsempfängers habe nicht berücksichtigt werden können. Der Zuwendungszweck sei durch das Angebot der verschiedenen Tools erfüllt. Ein Zeitraum für die Aufrechterhaltung dieses Angebots sei nicht festgelegt worden.

Folgendes sollte mit dem Teilvorhaben erreicht werden:

- Angebote für den Kleinprivatwald in Deutschland werden entwickelt. Dazu werden in sieben Bereichen Maßnahmen entwickelt, zur Praxisreife gebracht und bundesweit im Wissens- und Methodentransfer eingesetzt.
- Die entwickelten Maßnahmen und Instrumente stehen nach Projektende bundesweit allen interessierten staatlichen und privaten Akteuren sowie neuartigen Akteursbündnissen zur freien Verfügung.

Da mit einer Vorlage des Sachberichts auch alle Ziele des Vorhabens nachgewiesen werden konnten, sei das Vorhaben auch entsprechend positiv bewertet worden.

Zudem seien, nachdem bekannt wurde, dass die Betreiber der Online-Angebote keine Gelder mehr bereitstellen und sich das Internetportal nicht wirtschaftlich betreiben lässt, mögliche Konsequenzen geprüft worden. In Abstimmung mit den Bundesministerien sei mit dem bisherigen Betreiber vereinbart worden, dass die entwickelten Instrumente weiterhin durch Dritte genutzt werden können. So seien von fünf entwickelten Online-Services schon vier abgegeben und durch einen Privatwaldbetreuer weitergeführt worden.

Die Ziele des Vorhabens seien somit zum Zeitpunkt der Erstellung des Verwendungsnachweises und der Prüfung vollumfänglich erreicht worden. Alle im Antrag benannten Maßnahmenbereiche seien abschließend durchgeführt worden:

MB1³: Waldmarktplatz (Online Branchenbuch) – sei aktuell online verfügbar.

MB2: FBG Online (Online Service zur Mitglieder- und Flächenverwaltung von FBGen) – sei nicht online, ein Nutzer werde noch gesucht.

³ „MB“ steht hier als Abkürzung für Maßnahmebereich.

MB3: Holzmarktplatz (Online Service zur Rohholzvermarktung) – sei aktuell online verfügbar.

MB4: FBG Hilfe (Online Informationsseiten für forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) – sei aktuell online verfügbar.

MB5: Verfahrensbeschreibung zur Eingliederung von verschollenen WB⁴, Fokus auf soziale Medien – sei erfolgreich abgeschlossen.

MB6: Waldhilfe (Online Informationsplattform für WB und Waldinteressierte) – sei aktuell online verfügbar.

MB7: Aufbau von Akteursbündnissen – sei erfolgreich abgeschlossen.

Allerdings habe die Verwertung nicht wie geplant erreicht werden können, da das Unternehmen zwar eine große Nachfrage nach den Inhalten hatte, aber keine Zahlungsbereitschaft seitens der Nutzer bestand. Das Unternehmen habe somit aufgelöst werden müssen, jedoch würden die entwickelten Dienste, bis auf FBG Online, weiterhin kostenfrei interessierten Nutzern zur Verfügung gestellt.

Eine Förderung der Maßnahmen sei erfolgt, da insbesondere Instrumente zur Unterstützung des Kleinprivatwaldes bei der Bewirtschaftung der Wälder fehlten. Da die Nutzung von Holz einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leiste und somit die Bewirtschaftung des Waldes und eine Bereitstellung von Holz, für die nachhaltige Rohstoffbereitstellung essenziell sei, war es notwendig, die im Vorhaben angestrebten Maßnahmen umzusetzen. Somit könne ein wesentlicher Beitrag zu den Zielen der Förderrichtlinie geleistet werden. Aktuell sei es immer noch wichtig, dass alle Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer über die Möglichkeiten der Bewirtschaftung von Wäldern und die Holznutzung informiert werden, da Ressourcenverknappungen herrschten. Die Ergebnisse des Vorhabens seien immer noch notwendig und es sei gut, dass die Internet-Portale weiter betrieben werden würden.

7.4 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme der Bundesministerien ist unzureichend und belegt die Unwirtschaftlichkeit der Förderung insgesamt. Außerdem zeigt sie die unzureichende Zielfestlegung des WKF und die Mangelhaftigkeit der Erfolgskontrolle deutlich auf.

Die Einlassung der Bundesministerien, dass sich die Erfolgskontrolle auf den vorgelegten Sachbericht stütze, greift zu kurz. Sie legt nahe, dass der Projektträger den Sachbericht heranzieht und die tatsächliche und ohne große Schwierigkeiten recherchierbare tatsächliche Entwicklung ausblendet, anstatt die Angaben im Sachbericht eigenständig zu überprüfen und zu bewerten. Das ist keine Erfolgskontrolle, sondern ein Kontrollausfall. Auch die Aussage, ein Zeitraum für die Aufrechterhaltung des Online-Angebots sei nicht festgelegt

⁴ „WB“ steht hier als Abkürzung für Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer.

worden, entbehrt einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise. Nach der Einlassung der Bundesministerien genügt es offenbar, dass geförderte Angebot für eine „logische Sekunde“ aufrecht zu erhalten, um den Erfolg der Maßnahme herbeizuführen. Die Bundesministerien verkennen dabei, dass für die entwickelten Online-Angebote keine Zahlungsbereitschaft seitens der Nutzer besteht und diese daher – wie bereits bei der Skizzenbewertung vom Gutachter festgestellt – von Anfang an nicht wirtschaftlich betrieben werden konnten und bis heute nicht können.

Darüber hinaus zeigen die Ausführungen der Bundesministerien auf, dass ein Erfolg auch nicht manipulationsresistent belegbar ist, weil es an den Zielfestlegungen mangelt. Die Angabe, das Projekt habe einen wesentlichen Beitrag zu den Zielen der Förderrichtlinie geleistet, ist weder quantitativ messbar noch qualitativ bewertbar. Die Zielfestlegung bleibt vielmehr vage, um offenbar auch bei gescheiterten Projekten noch einen „Erfolg“ vorweisen zu können.

8 Ausblick

Das BMEL hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zum thematisierten Projekt ganz überwiegend anerkannt, jedoch darauf verwiesen, dass es sich dabei um einen Einzelfall handle. Auch wenn Erkenntnisse eines ausgewählten Einzelfalls nicht auf die ganze Förderung des WKF generell übertragen werden können, bestätigen unsere Feststellungen im Zusammenhang mit unseren – im ersten Teil dargestellten – übergreifenden Erkenntnissen, dass das Verfahren bemerkenswerte Schwachstellen aufweist, die umgehend aufgegriffen und abgestellt werden sollten, um eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Mittelverwendung zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere, wenn interessengeleitete Entscheidungen getroffen werden (sollen).

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.