



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

Förderung von Kommunalen Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (KoMoNa)

Entwurf der Förderrichtlinie vom 5. Dezember 2023
Kapitel 1601 Titel 883 03

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

Gz.: II1 - 0002247/I

27. März 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung	10
1.1	Veranlassung	10
1.2	Rechtsgrundlage	11
1.3	Bundeshaushalt	12
2	Evaluierung	13
2.1	Sachverhalt	13
2.2	Würdigung	14
2.3	Stellungnahme des BMUV	14
2.4	Abschließende Würdigung	14
3	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt	15
3.1	Finanzierungskompetenz des Bundes	15
3.1.1	Sachverhalt	15
3.1.2	Würdigung	16
3.1.3	Stellungnahme des BMUV	17
3.1.4	Abschließende Würdigung	17
3.2	Veranschlagung im Bundeshaushalt	17
3.2.1	Sachverhalt	17
3.2.2	Würdigung	18
3.2.3	Stellungnahme des BMUV	18
3.2.4	Abschließende Würdigung	18
4	Förderziel undwendungszweck	19
4.1	Sachverhalt	19
4.2	Würdigung	19
4.3	Stellungnahme des BMUV	20

4.4	Abschließende Würdigung	20
5	Förderbedarf	20
5.1	Sachverhalt	20
5.2	Würdigung	22
5.3	Stellungnahme des BMUV	22
5.4	Abschließende Würdigung	23
6	Gegenstand der Förderung	23
6.1	Sachverhalt	23
6.2	Würdigung	24
6.3	Stellungnahme des BMUV	25
6.4	Abschließende Würdigung	25
7	Freiwillige Maßnahmen	25
7.1	Sachverhalt	25
7.2	Würdigung	26
7.3	Stellungnahme des BMUV	27
7.4	Abschließende Würdigung	27
8	Auswahlverfahren	27
8.1	Sachverhalt	27
8.2	Würdigung	28
8.3	Stellungnahme des BMUV	29
8.4	Abschließende Wirkung	30
9	Wirkungsmonitoring	30
9.1	Wirksamkeit	30

9.1.1	Sachverhalt	30
9.1.2	Würdigung	31
9.1.3	Stellungnahme des BMUV	32
9.1.4	Abschließende Würdigung	32
9.2	Bürokratieaufwand	32
9.2.1	Sachverhalt	32
9.2.2	Würdigung	33
9.2.3	Stellungnahme des BMUV	34
9.2.4	Abschließende Würdigung	34

Abkürzungsverzeichnis

B

BBodSchG *Bundes-Bodenschutzgesetz*

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

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BNatSchG *Bundesnaturschutzgesetz*

D

DNS *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*

I

InvKG *Investitionsgesetz Kohleregionen*

K

KoMoNa *Kommunalen Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen*

N

NKI *Nationale Klimaschutzinitiative*

S

StStG *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*

Z

ZUG *Zukunft-Umwelt-Gesellschaft (ZUG) gGmbH*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat die „Richtlinie zur Förderung von Kommunalen Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (KoMoNa) vom 28. Oktober 2020 aktualisiert. Grundlage für die Einrichtung und Fortsetzung des Förderprogramms bildet § 17 Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG). Der Bundesrechnungshof hat den Förderrichtlinienentwurf vom 5. Dezember 2023 im Zuge der Anhörung nach § 103 Absatz 1 BHO geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV stellt er abschließend Folgendes fest:

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV mit dem weitgehend unveränderten Fortsetzen der KoMoNa-Förderung angemessen auf die Ergebnisse der Evaluierung durch das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle reagiert. Demnach sollten die Fördermittel künftig in größerem Umfang auf den Beitrag zur Stärkung des Arbeitskräftepotenzials ausgerichtet und dort eingesetzt werden, wo die höchsten Wirkungen auf die Zielgrößen zu erwarten sind. Der Bundesrechnungshof hat sich dieser Empfehlung angeschlossen.

Das BMUV hat erwidert, die KoMoNa-Förderung zielt bewusst darauf ab, die Lebensqualität der Menschen sowie die Standortbedingungen und Attraktivität in den Regionen zu sichern und weiterzuentwickeln. Die große Resonanz zeige, dass dieser Ansatz erfolgreich ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUV mit der weitgehend unveränderten Fortsetzung der Förderung die Ziele des InvKG nicht angemessen umsetzt (Ziffer 2).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderrichtlinie auf die Finanzierungskompetenz des Bundes auszurichten. Dies setzt § 17 InvKG ausweislich der Gesetzesbegründung voraus. Die mit der KoMoNa-Förderrichtlinie adressierten Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes und des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen liegen in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Das BMUV hat es versäumt darzulegen, welchen konkreten Beitrag die KoMoNa-Förderung an der Umsetzung der Regierungsziele in den Strukturwandelregionen leisten soll.

Das BMUV hat erklärt, die Finanzierungskompetenz des Bundes sei bereits geprüft worden und liege vor. Das Förderprogramm wurde vom Gesetzgeber sowohl im Haushaltsgesetz als auch im StStG verankert.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Auch die gesetzliche Verankerung der KoMoNa-Förderung setzt das Ausrichten der Fördergegenstände auf die Finanzierungskompetenz des Bundes voraus. Die Fördergegenstände müssen sich als Modellvorhaben mit bundesweiter Strahlkraft eignen. Das BMUV lässt zudem weiterhin

offen, welchen konkreten Beitrag es „zur Umsetzung der Regierungsziele in den Strukturwandelregionen“ leistet (Ziffer 3.1).

- 0.3 Titel der Gruppe 883 umfassen nach dem Gruppierungsplan „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände“. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMUV entsprechend der Veranschlagung im Bundeshaushalt schwerpunktmäßig investive Maßnahmen zu fördern hat.

Das BMUV hat erklärt, der Schwerpunkt des KoMoNa-Programms liege auf der Förderung investiver Maßnahmen.

Mit der Klarstellung in der Förderrichtlinie, dass investive Maßnahmen den Schwerpunkt des Förderprogramms bilden, hat das BMUV den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufgegriffen (Ziffer 3.2).

- 0.4 Das BMUV hat es versäumt, konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene in seiner Förderrichtlinie sowie entsprechende Indikatoren dafür vorzugeben. Somit ist eine sachgerechte Erfolgskontrolle nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert, den Einsatz der Bundesmittel auf die bestmögliche Wirkung auszurichten. Um den haushaltsrechtlichen Anforderungen zu genügen, sind in der Förderrichtlinie messbare Ziele und Indikatoren für die einzelnen Fördergegenstände vorzugeben.

Das BMUV hat erwidert, Grundlage für die konkreten Zielsetzungen der KoMoNa-Förderung seien die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) sowie die darin enthaltenen Nachhaltigkeitspostulate und Zielsetzungen. Die projektspezifischen sowie die Programmindikatoren seien in einer Handreichung zum Wirkungsmonitoring dargestellt.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass es das BMUV versäumt hat, in der Förderrichtlinie konkrete Förderziele festzulegen (Ziffer 4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat in Anbetracht der bestehenden vergleichbaren Bundesförderungen bezweifelt, dass die mit der Fortsetzung der KoMoNa-Förderung adressierten Maßnahmen des Naturschutzes und natürlichen Klimaschutzes den besonderen strukturellen Entwicklungsbedarf in den Kohleregionen tatsächlich abdecken.

Das BMUV hat den Förderbedarf mit der hohen Nachfrage nach dem Programm begründet. Die Fördergegenstände seien bewusst breit und offen formuliert, um somit besser die Herausforderungen der Kommunen oder drängendsten Wünsche und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die KoMoNa-Förderung nicht dem politischen Ziel gerecht wird, die zusätzlichen Mittel in den Kohleregionen für solche Maßnahmen einzusetzen, die ihren speziellen

Transformationsprozess unterstützen und sich vom Bedarf im übrigen Bundesgebiet unterscheiden (Ziffer 5).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf unklare Abgrenzungen bei den Fördergegenständen zu verzichten.

Nach Auffassung des BMUV befähige und bestärke die breite Vielfalt an modellhaften Projektideen, auch zu den jeweiligen (sowie miteinander kombinierbaren) Fördergegenständen, die Kommunen, die vielfältigen (und in Teilen individuellen) Herausforderungen für einen nachhaltigen Strukturwandel zu meistern.

Der Bundesrechnungshof sieht die unzureichende Eingrenzung der Fördergegenstände weiterhin kritisch. Da der Zweck einer Ausgabe durch das Ziel bestimmt wird, bedarf es hinreichend konkret beschriebener Fördergegenstände. Das BMUV hat die bestmögliche Wirkung der eingesetzten Bundesmittel sicherzustellen (Ziffer 6).

- 0.7 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Maßnahmen auf Grundstücken mit Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen „grundsätzlich förderungsfähig“ sein sollten, obwohl die im Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) geregelte Pflicht des Eigentümers, Altlasten und schädliche Bodenveränderungen zu beseitigen, davon unberührt bleibt.

Das BMUV hat im Richtlinienentwurf vom 27. Februar 2024 die grundsätzliche Förderfähigkeit von Maßnahmen auf Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen ersatzlos gestrichen. Dies nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis (Ziffer 7).

- 0.8 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Auswahlverfahren für die Vorhaben eindeutig zu regeln und eine Gewichtung der Auswahlkriterien anzugeben, wobei der Schwerpunkt auf „Modellhaftigkeit“ und „Fördermitteleffizienz“ liegen muss.

Das BMUV hat erklärt, der Schwerpunkt liege bei der Vorhabenauswahl auf „Modellhaftigkeit“ und „Fördermitteleffizienz“ sowie auf „Beitrag zu(r) deutschen Nachhaltigkeitsstrategie/-zielen“. Einer Gewichtung der Auswahlkriterien bedürfe es nicht. Die Auswahlentscheidung treffe das BMUV in der pflichtgemäßen Ausübung seines Ermessens.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMUV nicht, dass eine Gewichtung der Auswahlkriterien unzweckmäßig sei. Er nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV mit einer veränderten Reihenfolge die Auswahlkriterien gerankt hat (Ziffer 8).

- 0.9 Der Bundesrechnungshof hat das Festlegen konkreter Ziele und Indikatoren in der Förderrichtlinie als Grundlage für das geplante Wirkungsmonitoring empfohlen. Dies darf das BMUV nicht auf Antragsteller und Zuwendungsempfänger abwälzen. Im Sinne des vom Deutschen Bundestag angestrebten Bürokratieabbaus im Zuwendungsrecht sollte es den Aufwand dafür insgesamt reduzieren.

Das BMUV hat erklärt, das Wirkungsmonitoring baue auf den Zielsetzungen des KoMoNa-Förderprogramms, der DNS und der Nachhaltigkeitsziele auf. Alle geförderten Vorhaben adressierten ökologische oder umweltbezogene Nachhaltigkeitsziele.

Da jedoch weiterhin konkrete Förderziele fehlen, sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Kritik bestätigt, dass das Wirkungsmonitoring nicht über eine Förderstatistik hinausgehen wird. Das BMUV hat auch die Wirtschaftlichkeit der Projektträgerschaft sicherzustellen, indem es die Verfahren zur Antragstellung, -prüfung und Bewilligung sowie das Wirkungsmonitoring effizient gestaltet (Ziffer 9).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören. Im Zuge des Anhörungsverfahrens hat er den vom BMUV im Januar 2024 vorgelegten Entwurf der Förderrichtlinie vom 5. Dezember 2023 und weitere Unterlagen zum Wirkungsmonitoring geprüft.

Den Entwurf für die bisher geltende KoMoNa-Förderrichtlinie vom 28. Oktober 2020 hatte der Bundesrechnungshof ebenfalls im Zuge des Anhörungsverfahrens geprüft. Das BMUV hatte zu einer Prüfungsmitteilung vom 4. September 2020 Stellung genommen und die Förderrichtlinie anschließend in geänderter Fassung veröffentlicht.

Mit der Betreuung des Förderprogramms hat das BMUV die Zukunft-Umwelt-Gesellschaft (ZUG) gGmbH als Projektträgerin beauftragt. Diese veröffentlichte bislang zwei Förderaufrufe in den Jahren 2021 und 2022.¹ Ausweislich ihrer Internetseite soll der dritte Förderaufruf im April 2024 folgen.²

Mit der KoMoNa-Förderung beabsichtigt das BMUV vorrangig die Förderung von Modellvorhaben von gesamtstaatlicher, überregionaler oder regionaler Bedeutung, die grundsätzlich geeignet sind, einen umweltbezogenen nachhaltigen Strukturwandel in den Kohleregionen in beispielgebender und maßstabsetzender Weise zu erreichen und dabei gleichzeitig neue integrierte und sektorenübergreifende Handlungsansätze zu erproben. Die Vorhaben sollen die jeweiligen regionalen Besonderheiten herausstellen, sich von diesen ableiten oder sich auf diese beziehen. Es sollen nicht-investive und investive Maßnahmen gefördert werden.

Im konzeptionellen Bereich sollen Vorhaben gefördert werden, die der Umsetzung der DNS dienen, zum Beispiel das Erstellen von Nachhaltigkeitskonzepten (vgl. Tabelle 1).

Im investiven Bereich sollen Vorhaben gefördert werden, die der Umsetzung der DNS dienen und dabei einen deutlich umweltbezogenen Charakter aufweisen. Die investiven Modellvorhaben sollen einen möglichst integrativen Charakter haben. Sie sollen dazu führen, dass sich die Wirkungen kommunaler Umsetzungen und Prozesse für mehr nachhaltige Entwicklung auf lokaler und regionaler Ebene wechselseitig verstärken. Die Adressierung von mindestens einem umweltbezogenen Nachhaltigkeitsziel ist Voraussetzung für die Förderung (vgl. Tabelle 1).

¹ <https://www.z-u-g.org/komona/erster-komona-foerderaufruf/>, abgerufen am 12. Januar 2024.

² <https://www.z-u-g.org/veranstaltungen/komona-informationsveranstaltung-zum-3-foerderaufruf/>, abgerufen am 13. März 2024.

Tabelle 1

Übersicht der geplanten Fördergegenstände

Fördergegenstände im Förderrichtlinienentwurf	
Konzeptionelle Maßnahmen	Investive Maßnahmen
a) Erstellung integrierter kommunaler Nachhaltigkeitskonzepte mit personeller Unterstützung: Initialvorhaben,	a) Herstellung, Schutz, ökologische Qualifizierung und Vernetzung von Frei- und Grünflächen,
b) Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitskonzepte mit personeller Unterstützung: Anschluss- bzw. Umsetzungsvorhaben,	b) Verbesserung des Zugangs zu qualitativ hochwertigen Grünräumen für mehr Gesundheit und Lebensqualität und zur Reduzierung von Umweltbelastungen,
c) Erstellung unterstützender bzw. thematisch fokussierter umweltbezogener kommunaler Managementkonzepte für eine nachhaltige Entwicklung,	c) Naturnahe Gestaltung und Renaturierung von kommunalen und privaten Gewässern sowie deren Ufern,
d) Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für nachhaltiges Handeln,	d) umweltbezogene Maßnahmen zur Unterstützung einer umwelt- und naturverträglichen touristischen Freizeit- oder Erholungsnutzung von Naturräumen,
e) Außerschulische Bildungs- und Kulturprojekte zur Stärkung nachhaltigen Handelns und für Umweltbewusstseinsbildung.	e) investive Maßnahmen zur außerschulischen Umwelt- und Naturschutzbildung

Quelle: Entwurf der Förderrichtlinie vom 5. Dezember 2023.

Bei den investiven Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes und des natürlichen Klimaschutzes.

1.2 Rechtsgrundlage

Im Juli 2020 verabschiedeten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat das Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz).³ Mit diesem Gesetzespaket soll die Kohleverstromung in Deutschland rechtssicher, wirtschaftlich vernünftig und sozial ausgewogen beendet werden.⁴

Das Mantelgesetz „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG)“⁵ sowie der „öffentlich-rechtliche Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in

³ https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F%5B%40node_id%3D%27941171%27%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1&sinst=00440C16, abgerufen am 11. Januar 2024.

⁴ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kohleausstieg-und-strukturwandel.html>, abgerufen am 11. Januar 2024.

⁵ <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/strukturstuerkungsgesetz-kohleregionen-kopie.pdf?blob=publicationFile&v=2>, abgerufen am 11. Januar 2024. BGBl I, Seite 1795 vom 13. August 2020.

Deutschland“⁶ bilden die wesentlichen Rahmenbedingungen zur wirtschaftlichen Förderung der betroffenen Regionen durch den Bund. Artikel 1 des StStG enthält das InvKG. Dieses regelt die Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren nach Artikel 104b Grundgesetz (Kapitel 1) und die Strukturhilfen für strukturschwache Standorte von Steinkohlekraftwerken und das ehemalige Braunkohlerevier Helmstedt (Kapitel 2) sowie weitere Maßnahmen des Bundes (Kapitel 3), zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege (Kapitel 4). In Kapitel 5 sind „Gemeinsame Vorschriften und Grundsätze“ geregelt.

Zu den Fördergebieten gehören das Lausitzer Revier (Land Brandenburg und Freistaat Sachsen), das Rheinische Revier (Land Nordrhein-Westfalen) und das Mitteldeutsche Revier (Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt).⁷

Nach § 17 InvKG „Erweiterung und Einrichtung von Programmen und Initiativen des Bundes zur Förderung der Gebiete nach § 2“ wird der Bund „unter Einhaltung des europäischen Beihilferechts und vorrangig zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Gebieten nach § 2“ Programme, Initiativen und Einrichtungen einrichten, ausweiten oder aufstocken. Unter Nummer 5 werden die Ausfinanzierung, Aufstockung und Verstetigung des Förderprogramms „Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen“ (KoMoNa) genannt. Diese Förderrichtlinie vom 28. Oktober 2020 trat mit ihrer Veröffentlichung in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2024.⁸

1.3 Bundeshaushalt

Ausgaben für die KoMoNa-Förderung leistet das BMUV aus Kapitel 1601 Titel 883 03. Dieser Titel wird als Leertitel geführt (ohne Ansatz) und aus Mitteln nach dem StStG aus Kapitel 6002 Titel 893 47 verstärkt. Zudem werden Ausgabereste aus dem im Jahr 2019 gestarteten Sofortprogramm „Strukturentwicklung Kohleregionen“ in Anspruch genommen. Insgesamt stellt das BMUV 200 Mio. Euro als Fördermittel für Kommunen und andere lokale Akteure in den Kohleregionen zur Verfügung.

Der Bundeshaushalt 2024 sah Ausgaben von 53 Mio. Euro vor. Im Jahr 2023 waren 41 Mio. Euro Ausgaben geplant.⁹

⁶ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oeffentlich-rechtlicher-vertrag-zur-reduzierung-und-beendigung-der-braunkohleverstromung-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 11. Januar 2024.

⁷ § 2 InvKG.

⁸ https://www.z-u-g.org/fileadmin/zug/Dateien/Foerderprogramme/KoMoNa/KoMoNa_Foerderrichtlinie_BF.pdf, abgerufen am 12. Januar 2024.

⁹ Bundeshaushaltsplan 2024.

2 Evaluierung

2.1 Sachverhalt

Das InvKG sieht nach § 26 Absatz 1 vor, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Anwendung der Vorschriften und ihre Auswirkung auf die wirtschaftliche Dynamik in den Kohlerevieren auf wissenschaftlicher Grundlage alle zwei Jahre evaluiert, erstmals zum 30. Juni 2023. Dabei sind unter anderem insbesondere die Wirkungen der Maßnahmen nach Kapitel 3 mit Ausnahme der §§ 18 und 19 auf die Wertschöpfung, die Arbeitsmarktsituation und das kommunale Steueraufkommen zu untersuchen.

Das Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle legte den ersten Zwischenbericht zur begleitenden Evaluierung des InvKG und des STARK-Bundesprogramms des BMWK¹⁰ zum 30. Juni 2023 vor. Es stellte unter anderem fest, dass

- aufgrund ihrer Vielfalt die Maßnahmen des InvKG Entscheidungs-, Implementierungs- und Wirkungsverzögerungen unterliegen und relevante Daten zur Abbildung dieser Prozesse fehlen oder nur zeitlich verzögert verfügbar sind, sodass sich die Effekte erst später verlässlich statistisch nachweisen lassen,
- die Gefahr von Ineffizienzen besteht, wenn eigentlich nicht förderfähige Projekte bewilligt werden, nur um das Budget vollständig auszuschöpfen,
- die Fördermittel bislang im Großen und Ganzen in wachstumsfördernde Verwendungen gelenkt worden seien, künftig aber stärker auf den Beitrag zur Stärkung des Arbeitskräftepotenzials ausgerichtet werden sollten, weil die Verfügbarkeit von Arbeitskräften bereits heute ein Wachstumshemmnis ist,
- die Fördermittel des InvKG in einigen Gebieten konzentriert eingesetzt werden, weil es sich um ein nachfragegetriebenes Förderinstrument handelt. Die Fördermittel sollten aber dort eingesetzt werden, wo die höchsten Wirkungen auf die Zielgrößen zu erwarten sind.

Das BMUV beabsichtigte, die KoMoNa-Förderung inhaltlich weitgehend unverändert fortzusetzen. Mit dem Übersendungsschreiben teilte es mit, dass die ursprüngliche Förderrichtlinie „im Wesen bestehen“ bleibe. Förderziel und Förderzweck seien unverändert. Die Fördergegenstände blieben grundsätzlich erhalten. Aufgrund der Änderung der Förderkulisse sei eine Anpassung der Förderrichtlinie erforderlich: Die sächsischen Gebiete im Lausitzer und im Mitteldeutschen Revier seien ab der dritten Förderrunde nicht mehr Teil der KoMoNa-Förderkulisse. Außerdem erforderten die Erfahrungen aus der Pilotphase und aus den zwei bisherigen Förderrunden Anpassungen der KoMoNa. So werde das BMUV die Förderquoten für alle Kommunen in den Kohleausstiegsregionen auf bis zu 90 % angleichen.

¹⁰ Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten.

2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV mit dem weitgehend unveränderten Fortsetzen der KoMoNa-Förderung angemessen auf die Ergebnisse der Evaluierung vom 30. Juni 2023 reagiert.

Er hat empfohlen, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel dort einzusetzen, wo sie die höchsten Wirkungen erzielen und signifikant zur Stärkung des Arbeitskräftepotenzials beitragen. Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten, die der Aktualisierung der KoMoNa-Förderrichtlinie zugrundeliegende Evaluierung zu übersenden.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Die KoMoNa-Förderung stelle eine Maßnahme in der 2. Säule des InvKG dar und ist Teil des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen. Sie zielt bewusst darauf ab, den sozial-ökologischen Transformationsprozess in den Kohleregionen durch Zuwendungen für investive (Schwerpunkt) und nicht-investive Maßnahmen (z. B. Bildung für Nachhaltigkeit, Beteiligungsprozesse) zur Strukturstärkung und für einen nachhaltigen Strukturwandel zu unterstützen. Dies solle die Lebensqualität der Menschen sowie die Standortbedingungen und Attraktivität in den Regionen sichern und weiterentwickeln.

Gleichzeitig werde damit auch die Attraktivität zur besseren Fachkräftegewinnung (angesichts des Mangels gerade hochqualifizierter Beschäftigter) gestärkt, bestehende Arbeitskräfte gesichert und beispielsweise der Zuzug von jungen Familien in die Regionen begünstigt.

Die große Resonanz der ersten beiden KoMoNa-Förderrunden zeige, dass dies ein erfolgreicher Ansatz ist. Im Jahr 2024 werden bis zu 85 KoMoNa-Vorhaben mit einem Fördervolumen von rund 80 Millionen Euro gefördert. Die Nachfrage nach einer dritten Förderrunde sei in allen drei Revieren groß.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUV mit der weitgehend unveränderten Fortsetzung der Förderung die Ziele des InvKG nicht angemessen umsetzt. Das BMUV hat die erbetene Evaluierung der Förderrichtlinie nicht vorgelegt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMUV die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle – bestehend aus einer Zielerreichungs-, einer Wirksamkeits- und einer Zweckmäßigkeitskontrolle – nicht durchgeführt hat, bevor es die nächste Förderrunde öffnet. Allein aus einer hohen Resonanz auf einen erfolgreichen Einsatz der Bundesmittel zu schließen, ist nicht sachgerecht. Die weitgehend unveränderte Fortsetzung der Förderung lässt sich damit haushaltsrechtlich nicht begründen.

3 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

3.1 Finanzierungskompetenz des Bundes

3.1.1 Sachverhalt

Die (finanz-)verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung richtet sich nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz. Danach tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Aus der verfassungsrechtlich zugewiesenen Verwaltungszuständigkeit leiten sich die Aufgabenverantwortung und die Finanzierungslast ab. Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben sind nach Artikel 30 Grundgesetz Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Nach Artikel 83 Grundgesetz führen Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz).

Im Bereich des Naturschutzes liegt die Verwaltungskompetenz bei den Ländern.¹¹ Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verpflichtet die Behörden des Bundes und der Länder, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen.¹² Für den Bereich des natürlichen Klimaschutzes enthält das Grundgesetz keinen Hinweis auf eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes. Auch aus dem in Artikel 20a Grundgesetz verankerten Staatsziel, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, lässt sich eine explizite Zuständigkeit des Bundes für natürlichen Klimaschutz nicht ableiten. Es obliegt auch den Ländern und Kommunen, innerhalb ihrer Zuständigkeiten Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen.

§ 23 BHO (neue Fassung) geht davon aus, dass der Bund grundsätzlich an der Erfüllung von Leistungen durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) ein erhebliches Interesse hat, wenn die Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Deutschen Bundestages veranschlagt werden.¹³

¹¹ Artikel 83 ff. Grundgesetz, so auch unter: <https://www.bmu.de/faq/wer-ist-zustaendig-fuer-naturschutz-in-deutschland>, abgerufen am 20. September 2023.

¹² Vgl. § 2 Absatz 2 BNatSchG vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) i. d. F. vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240).

¹³ § 23 BHO Satz 2, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 412).

Die KoMoNa-Förderung gehört zu den „weiteren Maßnahmen“ nach § 17 Nummer 5 InvKG. Laut der Gesetzesbegründung will sich die Bundesregierung im Rahmen der Finanzierungs-kompetenz des Bundes darum bemühen, zahlreiche (bereits existierende) Förderprogramme und Initiativen des Bundes für die Kohleregionen einzurichten, weiter auszubauen und zu verstärken. Der Bund reklamiert für sich eine gesamtstaatliche Finanzierungs-kompetenz in den Materien des Artikels 74 Absatz 1 Grundgesetz, insbesondere der Nummer 11 (Recht der Wirtschaft), der Nummer 13 (Förderung der wissenschaftlichen Forschung), der Nummer 24 (Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) sowie der Nummer 29 (Natur-schutz und Landschaftspflege).¹⁴

Das Bundesinteresse begründete das BMUV in Ziffer 2 Förderrichtlinienentwurf mit dem Bei-trag der KoMoNa-Förderung zur Umsetzung der Regierungsziele in den Strukturwandelregio-nen. Die Kohleregionen sollen durch die Förderung von Modellvorhaben im Sinne der För-derrichtlinie in ihrem Bestreben unterstützt werden, zu wegweisenden Pilotregionen nachhaltiger Entwicklung zu werden. Die Erfahrungen aus den geförderten Modellvorhaben sollen wechselseitig in den Kohleregionen geteilt werden und in die Strukturentwicklung der anderen Kommunen und Regionen in den Revieren einfließen. Eine nachhaltige Transforma-tion in ökologischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht mit überregionalem Charakter in den oben genannten Kohleregionen liege mithin im unmittelbaren Bundesinteresse.¹⁵

3.1.2 Würdigung

Das erhebliche Bundesinteresse kann durch das Verankern des Förderprogramms im InvKG und im Bundeshaushalt durch den Gesetzgeber als gegeben angenommen werden. In Über-einstimmung mit den verfassungsrechtlichen Regelungen setzen dennoch Förderprogramme und Initiativen des Bundes in den Kohleregionen nach § 17 InvKG ausweislich der Gesetzes-begründung die Finanzierungs-kompetenz des Bundes voraus. Dabei kommt es auf die Ausge-staltung der KoMoNa-Förderung an.

Mit der KoMoNa-Förderrichtlinie adressiert das BMUV weiterhin Maßnahmen des Natur-schutzes und natürlichen Klimaschutz in Kommunen, von denen lokale oder regionale Wir-kungen zu erwarten sind und die in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen liegen.

Auch die Ausführungen in der Ziffer 2 des Förderrichtlinienentwurfs haben nicht die Zustän-digkeit des Bundes belegt für die mit der Förderung adressierten Maßnahmen der Sensibili-sierung der Zivilgesellschaft, des Naturschutzes und natürlichen Klimaschutz in Kommu-nen. Das BMUV hat es versäumt darzulegen, welchen konkreten Beitrag die KoMoNa-Förderung an der Umsetzung der Regierungsziele in den Strukturwandelregionen leisten soll. Dafür hätte es konkrete Förderziele für die Kohleregionen festlegen müssen.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 19/13398, Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen.

¹⁵ Ziffer 2 Entwurf der Förderrichtlinie vom 5. Dezember 2023.

Das erhebliche Bundesinteresse muss sowohl auf der Programmebene als auch für jedes Fördervorhaben auf der Projektebene nachgewiesen werden. Bei der Modellhaftigkeit von Fördervorhaben des Bundes in den Zuständigkeitsbereichen der Länder kommt es auf deren bundesweite Strahlkraft an. Der Bundesrechnungshof hat insofern die Formulierung, dass „vorrangig“ Modellvorhaben gefördert werden, als widersprüchlich bewertet. Es können innerhalb der Finanzierungskompetenz des Bundes ausschließlich Modellvorhaben gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, die Förderrichtlinie auf die Finanzierungskompetenz des Bundes auszurichten.

3.1.3 Stellungnahme des BMUV

Die Finanzierungskompetenz des Bundes sei bereits geprüft worden und liege vor. Das Förderprogramm wurde vom Gesetzgeber sowohl im Haushaltsgesetz als auch im Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen verankert. In Nummer 2 des Richtlinienentwurfs werde zum Bundesinteresse näher ausgeführt.

3.1.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Mit dem Hinweis, dass das Förderprogramm im Haushaltsgesetz und im Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen verankert ist, hat das BMUV die Bedenken zur verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes für die mit dem Förderprogramm adressierten einzelnen Maßnahmen nicht ausräumen können. Das BMUV hätte das Förderprogramm gerade wegen seiner gesetzlichen Verankerung inhaltlich auf die Bundeszuständigkeit ausrichten müssen. Mit dem Förderprogramm lässt das BMUV weiterhin offen, welchen konkreten Beitrag es „zur Umsetzung der Regierungsziele in den Strukturwandelregionen“ leistet, wie es unter Ziffer 2 der übermittelten geänderten Fassung der Förderrichtlinie vom 27. Februar 2024 heißt.

3.2 Veranschlagung im Bundeshaushalt

3.2.1 Sachverhalt

Nach dem Gruppierungsplan enthalten Titel unter der Hauptgruppe 8 „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“.¹⁶ Die Ordnung der Einnahme- und Ausgabearten nach dem Gruppierungsplan orientiert sich in erster Linie an Kriterien der

¹⁶ Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2022, https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvvwbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm, abgerufen am 16. Januar 2024.

volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Darstellung wirtschaftlicher Vorgänge. Eine konsequente Anwendung ist notwendig für die Bereitstellung von Grunddaten für die Berechnung des Staatskontos.¹⁷ Sollen Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Arten zusammengefasst werden, weil eine Aufteilung nicht vertretbar ist, so ist nach ihrem Schwerpunkt zuzuordnen.¹⁸ Titel der Gruppe 883 umfassen nach dem Gruppierungsplan „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände“.

Das BMUV gab an, die Ausgaben für die KoMoNa-Förderung aus Kapitel 1601 Titel 883 03 zu leisten. Es beabsichtigt, mit der KoMoNa-Förderung nicht-investive, sogenannte konzeptionelle, und investive Maßnahmen zu fördern. Für beide Bereiche waren im Förderrichtlinienentwurf jeweils fünf Fördergegenstände vorgesehen (vgl. Ziffer 1.1), Tabelle 1).

3.2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMUV bei der Auswahl der Fördervorhaben darauf zu achten hat, entsprechend der Veranschlagung im Bundeshaushalt den Ausgabenschwerpunkt auf investive Fördermaßnahmen zu legen.

3.2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, der Schwerpunkt des KoMoNa-Programms liege auf der Förderung investiver Maßnahmen. Nummer 4.1 des Richtlinienentwurfs enthalte nunmehr eine klarstellende Ergänzung.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Mit der Klarstellung in der Förderrichtlinie, dass investive Maßnahmen den Schwerpunkt des Förderprogramms bilden, hat das BMUV den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Die Feststellung, ob das BMUV dies auch umsetzt, lässt sich erst nach Abschluss der Rechnungslegung prüfen.

¹⁷ Nummer 1 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab HH 21), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_28112019_IIA3H11031310001AVGPL.htm, abgerufen am 10. Januar 2023.

¹⁸ Nummer 2 Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab HH 21).

4 Förderziel und Zuwendungszweck

4.1 Sachverhalt

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle).¹⁹ Das Förderziel und der Zuwendungszweck sind in der Förderrichtlinie zu beschreiben.²⁰ Der Zweck einer Ausgabe oder einer Verpflichtungsermächtigung wird durch das Ziel bestimmt, das durch die Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung erreicht werden soll. Verschiedene Zwecke können auch im Rahmen derselben Maßnahme verwirklicht werden.²¹

Mit der Förderung von kommunalen Modellvorhaben will das BMUV Kommunen und andere Akteure wie Unternehmen, Vereine und Stiftungen in Strukturwandelregionen bei der Verwirklichung ökologischer Nachhaltigkeitsziele und dem Einstieg in einen langfristig umweltverträglichen Entwicklungspfad im Sinne der DNS unterstützen. Für die im Förderrichtlinienentwurf genannten Kohleregionen sollen Anreize gesetzt werden, die Nachhaltigkeitspostulate bzw. Ziele der DNS auf lokaler und regionaler Ebene zu realisieren. Es sollen neue modellhafte Ansätze integriert und sektorenübergreifendes Handeln unterstützt werden.

4.2 Würdigung

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

Die Beschreibung von Förderziel und Zuwendungszweck im Förderrichtlinienentwurf ist über eine allgemeine Deklaration nicht hinausgegangen. Es ist offengeblieben, welcher Zustand in den Kommunen der Kohleregionen durch die Förderung im Einzelnen erreicht werden soll. Ebenso ist offengeblieben, wie das BMUV mit der Förderrichtlinie das Ziel des InvKG umsetzen wird, langfristig insbesondere das Arbeitskräftepotenzial in den Kohleregionen zu stärken.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert, den Einsatz der Bundesmittel auf die bestmögliche Wirkung ausrichten. Um den haushaltsrechtlichen Anforderungen zu genügen,

¹⁹ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO mit Verweis auf VV Nummern 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO und Nummer 11a.2 zu § 44 BHO.

²⁰ Nummer III.1 Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

²¹ VV Nummer 1.2 zu § 17 BHO.

sind messbare Ziele für die einzelnen Fördergegenstände vorzugeben. Andernfalls ist eine sachgerechte Erfolgskontrolle nicht möglich.

4.3 Stellungnahme des BMUV

Grundlage für die konkreten Zielsetzungen der KoMoNa-Förderung sei die DNS und die darin enthaltenen Nachhaltigkeitspostulate und Zielsetzungen. Im nicht-investiven Bereich setze der Richtlinienentwurf übergeordnet voraus, dass die geförderten Maßnahmen der Umsetzung der Nachhaltigkeitspostulate bzw. Ziele der DNS insgesamt dienen. Die Förderung von investiven Maßnahmen (Schwerpunkt des Programms) diene übergeordnet der Umsetzung der umweltbezogenen Nachhaltigkeitspostulate bzw. Ziele der DNS.

Hintergrundinformationen zum Wirkungsmonitoring habe das BMUV dem Anhörungsschreiben beigefügt. Hieraus werde deutlich, dass das Wirkungsmonitoring bei der KoMoNa-Förderung aus drei Elementen besteht: a) projektspezifische Wirkungslogik, b) projektspezifische Indikatoren sowie c) Programmindikatoren. In der Handreichung zum Wirkungsmonitoring betreffe dies unter anderem Anlage A: Programmindikatoren, Anlage B: Beispielhafte Ziele und Indikatoren für das projektspezifische Monitoring.

Die Richtlinie verweise an verschiedenen entscheidenden Stellen auf die notwendigen und zu beachtenden Hinweisblätter zur Erfolgskontrolle und insbesondere auf die Handreichung zum Wirkungsmonitoring. In dieser seien die projektspezifischen Indikatoren sowie die Programmindikatoren dargestellt. Dies habe das BMUV nun im Richtlinienentwurf noch deutlicher herausgestellt. Eine unmittelbare Aufnahme von Programmindikatoren in die Förderrichtlinie sei hingegen nicht erforderlich und stelle insofern auch kein Versäumnis dar. Eine Erfolgskontrolle gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO werde durchgeführt.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass es das BMUV versäumt hat, in der Förderrichtlinie konkrete Förderziele festzulegen. Allein mit der Aufnahme eines Verweises auf die „Handreichung zum Wirkungsmonitoring“ hat das BMUV die Kritik nicht ausräumen können. Es ist die Aufgabe des Zuwendungsgebers, Förderziele vorzugeben.

5 Förderbedarf

5.1 Sachverhalt

Vor der Veranschlagung von Mitteln für ein Förderprogramm ist zu prüfen, ob es notwendig ist, ein neues Programm aufzulegen, und wenn ja, wie viele Mittel für das Programm

benötigt werden. Dafür sind Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.²² In jedem Fall ist es erforderlich, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf zu analysieren.

Die Bundesregierung betreibt verschiedene Förderungen, die inhaltlich weitgehend gleiche Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes und für natürlichen Klimaschutz in Kommunen adressieren wie die KoMoNa-Förderung. Bis zum Jahr 2023 stellte die Bundesregierung für die im Folgenden beispielhaft dargestellten zwei Bundesprogramme 353 Mio. Euro²³ zur Verfügung:

- a) Mit dem Bundesprogramm „Biologische Vielfalt“ fördert das BMUV seit dem Jahr 2011 Vorhaben, die neben dem Artenschutz auch der Erhaltung und Renaturierung von Lebensräumen dienen, die durch Kohlenstoffspeicherung zum Klimaschutz beitragen, die den Anteil an naturnahen Grün- und Freiflächen im Siedlungsbereich durch ein ökologisches Grünflächenmanagement erhöhen und die biodiversitätsfördernde Durchgrünung von Städten und Gemeinden verbessern. Außerdem fördert das BMUV das Erstellen und Umsetzen kommunaler Fachkonzepte und übergreifender Strategien sowie Bildungs- und Kommunikationsprojekte.
- b) Das BMUV fördert mit der „Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ insbesondere investive Maßnahmen zur Begrünung in Kommunen, vorrangig im ländlichen Raum. Förderfähig sind naturnahe und biodiversitätsfördernde Begrünung in Dörfern und Städten in ländlichen Regionen wie Heckenpflanzungen, Wegbegrünungen, Streuobstwiesen; ökologische Aufwertung, Vernetzung oder Renaturierung von Flächen in der freien Landschaft, einschließlich Schaffung und Aufwertung von artenreichen Grünlandbeständen und Maßnahmen zum Wasserrückhalt und Renaturierung, Entsiegelung von Böden sowie damit zusammenhängende nicht-investive Leistungen.

Bis zum Jahr 2023 standen außerdem das zweiteilige Bundesprogramm „Förderung von Maßnahmen zur Energetischen Stadtsanierung“ und das Förderprogramm für „Modellprojekte zur Klimaanpassung und Modernisierung in urbanen Räumen“ des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) mit 1,06 Mrd. Euro²⁴ zur Verfügung. Beide Programme ermöglichten es Kommunen, Bundesmittel für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes zu nutzen.²⁵

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau veröffentlichte außerdem am 1. Februar 2024 ein Zuschussprogramm auf Grundlage der „Richtlinie zur Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen“ des BMUV.²⁶ Es soll durch ein resilientes, naturnahes

²² Krämer/Schmidt: Kommentar Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, R. v. Decker, 108. Aktualisierung, Mai 2013, Abschnitt B III, Nummer 3.3.2.2, Seite 19.

²³ Kapitel 1601 Titel 894 02: 345 Mio. Euro, Kapitel 6092 Titel 685 03: 8 Mio. Euro.

²⁴ Kapitel 6092 Titel 661 01: 385 Mio. Euro, Kapitel 6092 Titel 685 03: 676 Mio. Euro.

²⁵ Diese Programme werden ab dem Bundeshaushalt 2024 ausfinanziert.

²⁶ [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/F%C3%B6rderprojekte/Nat%C3%BCrlicher-Klimaschutz-in-Kommunen-\(444\)/?redirect=768768](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/F%C3%B6rderprojekte/Nat%C3%BCrlicher-Klimaschutz-in-Kommunen-(444)/?redirect=768768), abgerufen am 2. Februar 2024.

Grünflächenmanagement, Baumpflanzungen sowie die Schaffung von Naturoasen der Förderung zur Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im besiedelten Bereich dienen, durch Förderung der biologischen Vielfalt im besiedelten Bereich die Widerstandskraft/Resilienz von Ökosystemen steigern und die CO₂-Bindung erhöhen sowie verschiedene relevante Akteure vernetzen und Kompetenzen und Bewusstseinsbildung stärken.

5.2 Würdigung

Die beispielhaft genannten Bundesprogramme standen und stehen auch den Kommunen in den Kohleregionen zur Verfügung. Sie adressieren inhaltlich weitgehend die gleichen investiven Maßnahmen wie die bisherige und die geplante KoMoNa-Förderung. Da Doppelförderungen auszuschließen sind, können die Kommunen der Kohleregionen von diesen Bundesprogrammen kaum partizipieren.

Insofern hat es der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob die KoMoNa-Förderung dem politischen Ziel entspricht, die Kohleregionen mit zusätzlichen Mitteln und Maßnahmen in ihrem speziellen Transformationsprozess zu unterstützen. Vielmehr sollte die KoMoNa-Förderung auf solche Maßnahmen zielen, für die es in den Kohleregionen einen besonderen Bedarf gibt und der sich nicht über allgemein zugängliche Bundesprogramme decken lässt.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass in Anbetracht der weiterhin bestehenden ähnlichen Bundesförderungen die mit der Fortsetzung der KoMoNa-Förderung adressierten Maßnahmen des Naturschutzes und natürlichen Klimaschutzes den besonderen strukturellen Entwicklungsbedarf in den Kohleregionen abdecken. Ebenfalls hat er in Frage gestellt, ob sie regelmäßig einen Modellcharakter mit bundesweiter Strahlkraft erlangen können. Der Bundesrechnungshof hat um Übersendung entsprechender Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gebeten.

5.3 Stellungnahme des BMUV

Die Nachfrage nach einer dritten Förderrunde sei in allen drei Revieren groß. In diesem Zusammenhang sei das KoMoNa-Förderprogramm im Beschluss vom Bund-Länder-Koordinierungsgremium für den Strukturwandel in den Kohleregionen Ende 2022 um 100 Mio. Euro auf insgesamt 200 Mio. Euro aufgestockt worden. Dabei blieben die erfolgreiche Förderrichtlinie im Wesen bestehen, Förderziel und Zweckungszweck unverändert und die Fördergegenstände grundsätzlich erhalten.

Besonders positiv hervorgehoben worden sei von den beteiligten Ländern, Kommunen, zentralen Akteuren und Bürgern unter anderem, dass die KoMoNa -Förderung die Erstellung eines kommunalen Nachhaltigkeitskonzeptes unterstützt und die Umsetzung von konkreten investiven Umsetzungsmaßnahmen ermöglicht. Weiterhin einzigartig und wichtig sei zudem, dass die einzelnen nicht-investiven und investiven Fördergegenstände im vielfältigen Themenfeld und -fokus des nachhaltigen Strukturwandels bewusst breit und offen formuliert

sind, um somit besser die größten, mitunter sehr individuellen Herausforderungen der Kommunen oder drängendsten Wünschen und Sorgen der Bürger zu berücksichtigen. Das inhaltliche Spektrum der KoMoNa-Vorhaben sei vielfältig, z. B. Umwelt-, Natur-, Klima- und Biodiversitätsschutz, Bildung und Beteiligungsprozesse für Nachhaltigkeit, Citizen Science, nachhaltiger Tourismus, Mobilitätswende, nachhaltiger Konsum, Umwelt und Gesundheit, gesunde Ernährung und Klimaanpassung.

Die Anpassung der Förderrichtlinie sei aus Sicht des BMUV lediglich aufgrund einer Änderung der Förderkulisse angezeigt: Die sächsischen Gebiete im Lausitzer und im Mitteldeutschen Revier sind ab der dritten Förderrunde nicht mehr Teil der Förderkulisse. Das Budget für die Bundesmaßnahmen nach Kapitel 3 und 4 InvKG sei für beide sächsischen Reviere bereits durch die bestehenden Beschlüsse des Bund-Länder-Koordinierungsgremiums vollständig gebunden. Die Intention der Aktualisierung der Förderrichtlinie liege daher nicht in einer inhaltlichen Neuausrichtung oder Neugestaltung der Fördergegenstände auf Grundlage einer Evaluierung. Die im Zuge der Aktualisierung erfolgten weiteren Anpassungen dienten lediglich der Schärfung und Konkretisierung aufgrund der gesammelten Erfahrungen im Laufe der Pilotphase und der zwei bisherigen Förderrunden.

5.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV ist mit seiner Stellungnahme nicht auf die bestehende Förderkulisse des Bundes für ähnliche Maßnahmen wie die mit der KoMoNa adressierten Fördergegenstände eingegangen. Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die KoMoNa-Förderung hat es nicht vorgelegt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es das BMUV versäumt hat, diese im Vorfeld der Förderung und der Novellierung zu erstellen. Das BMUV hat nicht dargelegt, wie sich die Fördergegenstände der KoMoNa von denen der anderen Bundesförderungen für Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz unterscheiden und wie sie den besonderen strukturellen Entwicklungsbedarf in den Kohleregionen abdecken.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die KoMoNa-Förderung nicht dem politischen Ziel gerecht wird, die zusätzlichen Mittel in den Kohleregionen für solche Maßnahmen einzusetzen, die ihren speziellen Transformationsprozess unterstützen und sich vom Bedarf im übrigen Bundesgebiet unterscheiden.

6 Gegenstand der Förderung

6.1 Sachverhalt

In einer Förderrichtlinie ist anzugeben, welche Maßnahmen im Einzelnen gefördert werden sollen. Es können zudem Kriterien festgelegt werden, anhand derer eine Erfolgskontrolle der

geförderten Maßnahme möglich ist.²⁷ Förderrichtlinien sollen ein einheitliches Verwaltungshandeln der Bewilligungsbehörde sicherstellen und zusätzlich den potenziellen Antragstellenden als Information über die Förderfähigkeit ihres Vorhabens dienen. Deshalb sollen sie den Gegenstand der Förderung möglichst konkret bezeichnen und dabei Negativabgrenzungen vermeiden.

Förderfähig sind nach dem Förderrichtlinienentwurf „vorrangig Modellvorhaben von gesamtstaatlicher, überregionaler oder regionaler Bedeutung, die grundsätzlich geeignet sind, einen umweltbezogenen nachhaltigen Strukturwandel“ in den Kohleregionen in beispielgebender und maßstabsetzender Weise zu erreichen und dabei gleichzeitig neue integrierte und sektorenübergreifende Handlungsansätze zu erproben.

Nach dem Förderrichtlinienentwurf sollen Maßnahmen, die Überschneidungen zur Förderung von Klimaschutzkonzepten und Klimaschutz- und Klimaanpassungsmanagern/innen sowie Energie- und Umweltmanagementsystemen gemäß der Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) oder der Förderrichtlinie „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ aufweisen, nicht förderfähig sein. Der Förderrichtlinienentwurf enthielt mehrere Negativabgrenzungen, zum Beispiel in Form von Aufzählungen, konkreten Ausschlussstatbeständen oder Verweisen auf die NKI sowie ganz allgemein auf die Förderprogramme und -informationen der NKI.

6.2 Würdigung

Das BMUV hat die Fördergegenstände nicht ausreichend konkret, sondern überwiegend nur sehr allgemein beschrieben. Die vorgesehenen Negativabgrenzungen setzen eine umfassende Kenntnis der sich dynamisch ändernden Förderkulisse des BMUV voraus. Damit sind Rechtsunsicherheiten und Auslegungsprobleme verbunden. Aus dem Förderrichtlinienentwurf ist zudem nicht deutlich geworden, ob die Negativabgrenzung den Vorrang anderer Fördermaßnahmen unterstellt (förderfähig ist eine Maßnahme nur dann, wenn sie nicht bereits nach einer anderen Förderrichtlinie förderfähig ist) oder ob nur eine konkrete Bewilligung einer Zuwendung nach einer anderen Förderrichtlinie als Ausschlusskriterium gilt (Vermeidung von Doppelförderung).

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf derart unklare Abgrenzungen zu verzichten und stattdessen die Fördergegenstände eindeutig zu definieren, sodass Überschneidungen mit bereits bestehenden Programmen von vornherein ausgeschlossen sind. Die vom BMUV gewählten Negativabgrenzungen haben die Kritik bestätigt (vgl. Ziffer 5.2), dass es bereits mehrere Bundesförderungen gibt, die inhaltlich gleiche Maßnahmen adressieren.

²⁷ Nummer III.2 Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

6.3 Stellungnahme des BMUV

Die Fördermöglichkeiten im Richtlinienentwurf seien positiv formuliert. Die vereinzelte Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen sollte lediglich punktuell der Konkretisierung zur Vermeidung von Doppelförderungen dienen. Der Richtlinienentwurf sei bewusst breit und offen formuliert, sowohl bezogen auf die Gesamtstruktur als auch auf die Ausgestaltung der einzelnen nicht-investiven und investiven Fördergegenstände. Über das KoMoNa-Förderprogramm sollen integrierte Maßnahmen gefördert werden, welche die Nachhaltigkeit in ihrer gesamten Breite abdecken, wobei sich die investive Förderung auf die ökologische Nachhaltigkeit konzentriere. Dies spiegele sich auch in der Vielzahl und Breite der Fördergegenstände wider.

Dieser Ansatz ermögliche es, eine breite Vielfalt an modellhaften Projektideen auch zu den jeweiligen (sowie miteinander kombinierbaren) Fördergegenständen zu generieren. Gleichzeitig würden die Kommunen dadurch befähigt und bestärkt, die vielfältigen (und in Teilen individuellen) Herausforderungen für einen nachhaltigen Strukturwandel zu meistern.

6.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an den unzureichend eingegrenzten Fördergegenständen bestätigt. Der Bundesrechnungshof teilt die Begeisterung des BMUV für den offenen Ansatz der KoMoNa-Förderung nicht. Da der Zweck einer Ausgabe durch das Ziel bestimmt wird, bedarf es hinreichend konkret beschriebener Fördergegenstände, mit denen das Förderziel am besten zu erreichen ist. Je weiter das BMUV die Fördergegenstände fasst, umso weniger kann es deren Wirkung absehen und vergleichend bewerten, insbesondere weil es auf das Festlegen konkreter Förderziele verzichtet hat. Das BMUV hat jedoch die bestmögliche Wirkung der eingesetzten Bundesmittel sicherzustellen.

7 Freiwillige Maßnahmen

7.1 Sachverhalt

Nach § 4 Absatz 2 BBodSchG²⁸ sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sind

²⁸ BBodSchG vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306).

nach § 4 Absatz 3 BBodSchG verpflichtet, Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Hierzu kommen bei Belastungen durch Schadstoffe neben Dekontaminations- auch Sicherungsmaßnahmen in Betracht, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern. Soweit dies nicht möglich oder unzumutbar ist, sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen durchzuführen. Zur Sanierung ist auch verpflichtet, wer aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück, das mit einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast belastet ist, gehört und wer das Eigentum an einem solchen Grundstück aufgibt.

Als besondere Anforderungen sind im Förderrichtlinienentwurf Maßnahmen auf Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen „grundsätzlich förderungsfähig“, „wenn damit nennenswerte Beiträge zur Entsiegelung und zur Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen erbracht werden. Die Gefahrenabwehr steht dabei nicht im Vordergrund. Das nach BBodSchG festgelegte Erbringen von Störerpflichten bleibt unberührt.“

Nach dem Förderrichtlinienentwurf „sind nur freiwillige Maßnahmen zuwendungsfähig. Muss eine investive Maßnahme aufgrund einer öffentlich-rechtlichen/gesetzlichen Verpflichtung z. B. als Resultat einer anderweitigen Umsetzungsmaßnahme und unabhängig von der geförderten Maßnahme bestehenden Verpflichtung durchgeführt werden, ist sie nach dieser Richtlinie nicht zuwendungsfähig. Werden im Rahmen eines Gesamtprojekts sowohl freiwillige als auch gesetzlich verpflichtende Maßnahmen durchgeführt, so sind nur die zusätzlichen, also über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehenden, freiwilligen Maßnahmen zuwendungsfähig.“

7.2 Würdigung

Wie zutreffend unter im Förderrichtlinienentwurf ausgeführt, sind nur freiwillige Maßnahmen zuwendungsfähig, soweit sie über gesetzliche Pflichten hinausgehen. Die im BBodSchG geregelte gesetzliche Pflichtaufgabe zur Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen ist eine Voraussetzung für förderfähige Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes und somit für Maßnahmen auf solchen Flächen eine Fördervoraussetzung. Vorhaben, die der Erfüllung konkreter gesetzlicher oder aufgrund eines Gesetzes geltender Verpflichtungen dienen, sind nicht förderfähig.

Insofern stehen die im Förderrichtlinienentwurf genannten förderfähigen „Maßnahmen auf Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen“ im Widerspruch zu den Fördervoraussetzungen. Daran ändert auch der Zusatz im Förderrichtlinienentwurf nichts: „wenn damit nennenswerte Beiträge zur Entsiegelung und zur Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen erbracht werden. Die Gefahrenabwehr steht dabei nicht im Vordergrund. Das nach BBodSchG festgelegte Erbringen von Störerpflichten bleibt unberührt.“. Diese im Förderrichtlinienentwurf genannten Maßnahmen gehören zu gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 4

BBodSchG. Folglich dürfen „Maßnahmen auf Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen“ regelmäßig nicht Gegenstand der geplanten Bundesförderung sein. Es dürfen lediglich die Maßnahmen förderfähig sein, die im Anschluss an die Erfüllung der boden- und altlastenbezogenen Pflichten nach § 4 BBodSchG (im Förderrichtlinienentwurf als „Störerpflichten“ bezeichnet) zur Renaturierung oder Begrünung zusätzlich durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat eine entsprechende Klarstellung im Richtlinienentwurf erwartet.

7.3 Stellungnahme des BMUV

Der Verweis auf die ausschließliche Zuwendungsfähigkeit von freiwilligen Maßnahmen regelt bereits ausreichend die zwingende Feststellung der Freiwilligkeit zur Förderfähigkeit einer Maßnahme. Die zusätzliche Regelung unter „Besondere Anforderungen für den Fördergegenstand nach 4.3 a)“ könne damit im angepassten Richtlinienentwurf entfallen.

Im angepassten Richtlinienentwurf vom 27. Februar 2024 hat das BMUV die grundsätzliche Förderfähigkeit von Maßnahmen auf Altlastenverdachtsflächen und Altlastenflächen ersatzlos gestrichen.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufgenommen und die Förderrichtlinie geändert hat.

8 Auswahlverfahren

8.1 Sachverhalt

Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²⁹

Nach dem Förderrichtlinienentwurf ist das Antragsverfahren zweistufig. Alle Projektskizzen (Stufe 1) und Förderanträge (Stufe 2) sollen einem Auswahlverfahren unterzogen werden. In der Stufe 2 entscheidet das BMUV über die Bewilligung einer Zuwendung. Die Auswahlkriterien orientieren sich an „Wirksamkeit“, „Relevanz“ und „Wirtschaftlichkeit“ der Vorhaben im Hinblick auf die Förderziele des Programms. Außerdem soll bei der Auswahl auf die Einbindung des Vorhabens in kommunale Kontexte und auf eine regionale Ausgewogenheit

²⁹ § 7 Absatz 1 BHO.

geachtet werden. Als zentrale Auswahlkriterien werden vor allem „Modellhaftigkeit“, „Relevanz für die strukturelle Entwicklung“ und „Fördermitteleffizienz“ jedes einzelnen Vorhabens angesetzt.

Für die Bewertungskriterien „Wirksamkeit“, „Relevanz“ und „Wirtschaftlichkeit“ waren jeweils Unterkriterien genannt. Für keines der genannten Unterkriterien war ein vergleichbarer Indikator angegeben. Die Unterkriterien waren lediglich allgemein beschrieben. Beispielsweise wurde für das Unterkriterium „ökologische Nachhaltigkeit“ erwartet, dass „der Beitrag [...] in Form einer nachvollziehbaren Darstellung der erwarteten Wirkungen dargestellt“ wird.

„Modellhaftigkeit“ war eins von vier Unterkriterien der „Relevanz“. Zum Nachweis durch Antragstellende hieß es: „Es wird dargestellt, inwiefern das Vorhaben eine gesamtstaatliche, überregionale oder regionale Bedeutung hat und hierdurch Möglichkeiten zur Übertragung auf andere Regionen mit Bezug zur Verwirklichung beziehungsweise Erreichung der Nachhaltigkeitspostulate beziehungsweise Ziele der DNS bestehen.“.

„Fördermitteleffizienz“ war als eins von drei Unterkriterien von „Wirtschaftlichkeit“ wie folgt beschrieben: „Die vorgesehenen Ausgaben sind angemessen zur Erbringung der Leistung und erlauben die Erreichung einer größtmöglichen Wirkung mit den vorhandenen Mitteln“. Nähere Angaben, wie die Fördermitteleffizienz zu ermitteln und welcher Wert für den jeweiligen Fördergegenstand zu erreichen ist, enthält der Förderrichtlinienentwurf nicht.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Angaben zum Auswahlverfahren als nicht eindeutig bewertet. Nach dem Förderrichtlinienentwurf galt das Auswahlverfahren sowohl für die in der ersten Stufe einzureichenden Projektskizzen als auch für Antragstellende, deren Projektskizze bereits zur Einreichung eines formalen Förderantrags ausgewählt worden ist. Da die Antragsprüfung durch die Bewilligungsbehörde vom Auswahlverfahren unberührt bleibt und unter wirtschaftlichen Aspekten, hat es der Bundesrechnungshof für fraglich gehalten, weshalb es eines zweiten Auswahlverfahrens für die bereits in die Auswahl genommenen Förderanträge bedarf. Der Bundesrechnungshof hat dies auf die fehlenden Zielwerte und Indikatoren im Förderrichtlinienentwurf zurückgeführt.

Anhand der im Förderrichtlinienentwurf genannten Auswahlkriterien hat sich nicht erkennen lassen, auf welcher Grundlage die Auswahlentscheidung getroffen wird. Es haben für die verschiedenen Fördergegenstände vergleichbare Indikatoren, konkrete Ziele auf der Projektebene und die Gewichtung der Auswahlkriterien gefehlt.

Da es sich um ein Förderprogramm ausschließlich für Modellvorhaben handelt, ist das Kriterium „Modellvorhaben“ deutlich stärker als die übrigen Kriterien zu gewichten. Wie Antragstellende die Modellhaftigkeit ihres Vorhabens darstellen sollen und auf welcher Grundlage die Bewilligungsbehörde bewertet, ob das Vorhaben modellhaft ist, ist im

Förderrichtlinienentwurf offengeblieben. Aus dem Richtlinientext muss hervorgehen, welche konkreten Anforderungen ein Vorhaben erfüllen muss, um als Modellvorhaben zu gelten.

Auch das Unterkriterium „Fördermitteleffizienz“ ist deutlich stärker als übrige Kriterien zu gewichten. Im Förderrichtlinienentwurf ist jedoch offengeblieben, was „angemessen“ ist, wie die „größtmögliche Wirkung“ ermittelt wird und welches Ergebnis zu erreichen ist, um dieses Unterkriterium zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Auswahlverfahren eindeutig zu regeln und die Gewichtung der Kriterien anzugeben, wobei der Schwerpunkt auf „Modellhaftigkeit“ und „Fördermitteleffizienz“ liegen muss. In Übereinstimmung mit § 7 BHO und den Feststellungen der Evaluierung (vgl. Ziffer 2.1) ist der Mitteleinsatz auf die größtmögliche Wirkung auszurichten. Dafür ist es zwingend erforderlich, mit der Förderrichtlinie konkrete Zielwerte für die beabsichtigten Wirkungen der Fördergegenstände vorzugeben. Die vom BMUV beabsichtigte regionale Ausgewogenheit steht dem möglicherweise entgegen

8.3 Stellungnahme des BMUV

Die Gewichtung der Auswahlkriterien reflektiere die Ziele des KoMoNa-Förderprogramms mittels der Förderung kommunaler Modellvorhaben sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Der Schwerpunkt liege dabei auf „Modellhaftigkeit“ und „Fördermitteleffizienz“ sowie „Beitrag zu(r) deutschen Nachhaltigkeitsstrategie/-zielen“. Die genannten Punkte stellen dabei sowohl eine übergeordnete Fördervoraussetzung als auch ein Projektauswahlkriterium dar.

Die entsprechenden Inhalte zur Bewertung würden in einer Musterskizze abgefragt, welche allen Interessenten für die dritte Förderrunde über die Website der Projektträgerin zur Verfügung gestellt werde. In Workshops für Antragsteller sowie bei der Skizzenvorlage werde hierzu durch die Projektträgerin eng beraten (Kapazitätsaufbau).

Das Verständnis eines Modellvorhabens und von Fördermitteleffizienz werde in der KoMoNa-Förderrichtlinie erläutert. Eine weitere Spezifizierung oder Gewichtung sei nicht zweckmäßig, da das KoMoNa-Förderprogramm über sehr heterogene und kombinierbare Förderschwerpunkte und damit auch Vorhaben verfüge. Daher sei keine gemeinsame Maßeinheit möglich und eine Vergleichbarkeit unter den einzelnen Vorhaben nicht herstellbar. Zudem würde dies erfahrungsgemäß zu einem höheren Aufwand und in Teilen zur Überforderung der Antragsteller führen und widerspräche der Zielsetzung des Bundes zum Bürokratieabbau.

Darüber hinaus würden diejenigen Modellprojekte gefördert, welche die meisten Projektauswahlkriterien erfüllen. Damit werde ein transparentes Auswahlverfahren sowie ein einheitliches Verwaltungshandeln gewährleistet.

Die Entscheidung über die Auswahl der modellhaften Projekte treffe das BMUV im Rahmen der pflichtgemäßen Ausübung seines Ermessens. Der Verteilungsschlüssel des § 3 StStG für die Reviere werde eingehalten.

Der angepasste Richtlinienentwurf enthalte nunmehr eine klärende Reihung bei „Auswahl- und Entscheidungsverfahren“.

8.4 Abschließende Wirkung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMUV nicht, dass eine Gewichtung der Auswahlkriterien unzweckmäßig sei. Er sieht sich in seiner Kritik an den fehlenden konkreten Förderzielen bestätigt, die es für eine strukturierte Bestenauswahl der zu fördernden Projekte bedürfte. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV mit der veränderten Reihenfolge die Auswahlkriterien gerankt hat.

9 Wirkungsmonitoring

9.1 Wirksamkeit

9.1.1 Sachverhalt

Die Projektträgerin installierte für die KoMoNa-Förderung ein Wirkungsmonitoring. Neben einer vorgesehenen Evaluation soll es dazu dienen, einerseits den Projekterfolg zu überprüfen und andererseits Wissen zur Optimierung zu generieren. Dafür hat sie eine Handreichung erarbeitet. Das Wirkungsmonitoring im KoMoNa-Förderprogramm gehört zu den Aufgaben der Zuwendungsempfänger. Dafür werden Daten zu vorher definierten Indikatoren durch die Projektdurchführenden selbst erhoben und an die Projektträgerin berichtet.

Nach der Handreichung der Projektträgerin ist das Wirkungsmonitoring ein kontinuierlicher Prozess der Erhebung und Auswertung von Informationen anhand von Indikatoren (Anzeigern). Durch diesen Prozess lasse sich prüfen, inwiefern vorab definierte Ziele erreicht werden. Konkret ermögliche es Aussagen darüber, in welchem Maße die angestrebten Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes und Impacts) eines Projekts erreicht werden. Ein Wirkungsmonitoring gehe damit über das bloße Berichten von durchgeführten Aktivitäten und erreichten Meilensteinen hinaus. Zusätzlich nehme es die Perspektive der Wirkung der Projektaktivitäten mit in den Blick und ermögliche so eine wirkungsorientierte Projektsteuerung. Es helfe dabei zu erkennen, ob die gesteckten Ziele (Leistungen und Wirkungen) mit den gewählten Aktivitäten erreicht werden und ermögliche so eine systematische Reflektion und Anpassung der eigenen Arbeit.

Zuwendungsempfänger erhalten eine Excel-Datei, die sie für ihr Fördervorhaben ausfüllen müssen. Gemäß Ausfüllanleitung ist die Datei bereits für den Antrag im KoMoNa-Förderprogramm auszufüllen. Diese Datei enthielt die folgenden fünf „relevanten Programmindikatoren“, von denen Zuwendungsempfänger die für ihr Vorhaben zutreffenden auswählen müssen:

- „ökologisch aufgewertete Flächen“,
- „Verbesserung des ökologischen Gewässerzustands“,
- „Stärkung einer umweltfreundlichen und nachhaltigen Tourismus-, Freizeit- und Erholungsnutzung“,
- „Stärkung bürgerlichen Engagements und Bewusstseinsbildung für Nachhaltigkeit“,
- „Stärkung kommunaler nachhaltiger Entwicklung“.

Die Datei enthielt für jeden relevanten Programmindikator mehrere Unterindikatoren, wie z. B. „m² neue, wiederhergestellte oder naturnah gestaltete Frei- und Grünfläche/Straßenbegleitgrün“ oder „Anzahl Teilnehmende an verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements (z. B. Wettbewerbe, Kampagnen, Citizen Science) sowie an außerschulischen Bildungs- und Kulturprojekten“.

Zuwendungsempfänger müssen für ihr Vorhaben in einer weiteren Tabelle eigene Zielwerte und eigene Projektindikatoren und Unterindikatoren entwickeln.

9.1.2 Würdigung

Das von der Projektträgerin installierte Wirkungsmonitoring erscheint geeignet, um den Verlauf des einzelnen Vorhabens zu beobachten. Es macht aber nur dann Sinn, wenn das Wirkungsmonitoring auf den Zielen und Indikatoren des Förderprogramms aufbaut. Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall gewesen, da der Förderrichtlinienentwurf weder konkrete Ziele noch Indikatoren enthielt. Insofern wird das Wirkungsmonitoring nicht über eine Förderstatistik hinausgehen. Für die Steuerung des Förderprogramms und für Auswahlentscheidungen bedürfte es sogenannter „smart“³⁰-Programmziele.

Das Festlegen von Zielen und Indikatoren ist regelmäßig Aufgabe des Zuwendungsgebers, da diese sich aus der im Vorfeld eines Förderprogramms erforderlichen Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ableiten. Dies darf nicht auf die Antragstellenden oder Zuwendungsempfänger verlagert werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, konkrete Ziele und Indikatoren in der Förderrichtlinie als Grundlage für das geplante Wirkungsmonitoring festzulegen.

³⁰ Spezifisch, messbar, ambitioniert, realistisch, terminiert.

9.1.3 Stellungnahme des BMUV

Das Wirkungsmonitoring baue auf den Zielsetzungen des KoMoNa-Förderprogramms, der DNS und der Nachhaltigkeitsziele auf. KoMoNa fördere eine ökologisch nachhaltige Entwicklung in den Kommunen der drei Braunkohlereviere in Strukturwandelregionen. Alle geförderten Projekte adressierten daher ökologische oder umweltbezogene Nachhaltigkeitsziele, wobei eine ökologisch nachhaltige Entwicklung im Vordergrund stehe. Dabei dienen die Fördergegenstände im konzeptionellen Bereich der Umsetzung der Ziele der DNS sowie der Nachhaltigkeitsziele insgesamt. Im investiven Bereich sollen mit den Fördergegenständen die acht umweltbezogenen Ziele der DNS umgesetzt werden (in der „Handreichung zum Wirkungsmonitoring“: unter anderem Anlage A: Programmindikatoren, Anlage B: Beispielhafte Ziele und Indikatoren für das projektspezifische Monitoring).

9.1.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat bestätigt, dass das Wirkungsmonitoring sinnvoll nur auf den Zielsetzungen der KoMoNa-Förderung aufbauen kann. Da jedoch weiterhin konkrete Förderziele für die KoMoNa-Förderung fehlen, sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Kritik bestätigt, dass das Wirkungsmonitoring nicht über eine Förderstatistik hinausgehen wird.

9.2 Bürokratieaufwand

9.2.1 Sachverhalt

Nach den VV Nummer 11a zu § 44 BHO ist bei allen Zuwendungen von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 44 BHO durchzuführen (abgestufte Erfolgskontrolle). Bei der Ausgestaltung des Verfahrens können ressortspezifische Besonderheiten (z. B. eigenständige Evaluierungsverfahren) berücksichtigt werden, soweit sie geeignet sind, den Erfolg der Förderung festzustellen und sie den in den VV zu § 7 BHO festgelegten Grundsätzen Rechnung tragen. Für übergeordnete Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.³¹

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Abläufe und Regeln im Zuwendungsrecht, insbesondere für die Förderung von Baumaßnahmen und Förderprogrammen des Bundes, die von Kommunen zu administrieren sind, zu vereinfachen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bekannte sich zur Unterstützung kommunaler Investitionstätigkeit, vor

³¹ VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO.

allem im Bereich des Klimaschutzes und der Transformation. Damit Investitionen aber deutlich beschleunigt werden können und Kommunen in der Lage sind, Förderungen tatsächlich auch zu beantragen, müsse das Zuwendungsrecht deutlich vereinfacht werden. Mit der Änderung des § 44 BHO verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, das Antrags - und Prüfungsverfahren insbesondere für Kommunen zu entschlacken und einfacher zu machen.³²

In der Phase der Antragstellung („Monitoring & Evaluierung im KoMoNa Förderprogramm“³³) sowie während der Projektdurchführung („Berichtspflichten und Hinweise zur laufenden Projektdurchführung für Zuwendungsempfänger*innen im KoMoNa Programm“³⁴) veranstaltete die Projektträgerin Schulungen für Antragstellende und Zuwendungsempfänger. Außerdem erarbeitete sie eine 42-seitige Handreichung für das Wirkungsmonitoring.

Die Vorhabenbeschreibung für den Zuwendungsantrag soll bis zu 20 Textseiten nach einer vorgegebenen Word-Datei umfassen. Die von Antragstellenden für das Wirkungsmonitoring auszufüllende Excel-Datei umfasst sechs Register mit bis zu 26 auszufüllenden Spalten. Diese Datei soll über den Förderzeitraum fortgeschrieben werden.

9.2.2 Würdigung

Die Wirkungskontrolle ist als Teil der Erfolgskontrolle Aufgabe des Zuwendungsgebers. Das vom BMUV für die KoMoNa-Förderung installierte Wirkungsmonitoring hat der Bundesrechnungshof als sehr komplex bewertet. Der aus seiner Sicht erhebliche Aufwand dafür entsteht jedoch überwiegend bei den Antragstellern und Zuwendungsempfängern, zu denen vor allem Kommunen gehören sollen.

Der Bundesrechnungshof hat den Aufwand, den Antragsteller und Zuwendungsempfänger für eine Aufgabe betreiben sollen, die nach den haushaltsrechtlichen Regelungen dem BMUV oder der von ihm beauftragten Projektträgerin obliegt, für unvereinbar mit den Bestrebungen des Gesetzgebers zum Bürokratieabbau im Zuwendungsrecht gehalten. Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten hat sich zudem die Frage gestellt, ob der Aufwand, den die Projektträgerin bei der Erfassung und Auswertung mehrerer einzelner Dateien verschiedener Formate je Förderantrag betreiben muss, gerechtfertigt ist und dem Stand der Technik entspricht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Aufwand für ein Wirkungsmonitoring bei Antragstellern und Zuwendungsempfängern sowie bei der Projektträgerin zu reduzieren, um der Maßgabe des Deutschen Bundestages nach Bürokratieabbau im Zuwendungsrecht zu entsprechen.

³² Gesetzesbegründung zu Artikel 12, § 44 Absatz 2 BHO Haushaltsfinanzierungsgesetz, Bundestagsdrucksache 20/9792 vom 13. Dezember 2023.

³³ Am 24. November 2022.

³⁴ Am 16. März 2023. Für die dritte Förderrunde am 23. April 2024.

9.2.3 Stellungnahme des BMUV

Schulungen für die Zuwendungsempfänger würden von der ZUG in der Antrags- und Durchführungsphase durchgeführt. Der Aufwand für Berichtswesen durch die Zuwendungsempfänger sei bewusst aggregiert und geringgehalten. Die ZUG unterstütze bei Bedarf.

Zusätzlich zu der Evaluierung auf der Projektebene sei eine Zwischenevaluierung sowie eine ex-Post Evaluierung für KoMoNa vorgesehen. Diese umfassten insbesondere eine vorhabenübergreifende externe Auswertung der Zielerreichung der erfassten Programmindikatoren sowie eine weitergehende, vertiefte Analyse. Zudem seien strategische Evaluationen zu einzelnen inhaltlichen Schwerpunkten geplant. Dies diene dazu, der Aufgabe der Wirkungskontrolle als Teil der Erfolgskontrolle angemessen gerecht zu werden.

9.2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bezweifelt weiterhin, dass das BMUV der Aufgabe der Wirkungskontrolle als Teil der Erfolgskontrolle angemessen gerecht werden wird. Er befürchtet, dass die Projektträgerschaft der ZUG durch ihre umfassende Beratungstätigkeit und die überwiegend auf Excel basierenden Auswertungen des Wirkungsmonitorings aufwendig und daher unwirtschaftlich sein wird. Das BMUV hat die Wirtschaftlichkeit der Projektträgerschaft durch die ZUG sicherzustellen, indem es die Verfahren zur Antragstellung, -prüfung und Bewilligung sowie das Wirkungsmonitoring effizient gestaltet.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.