



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen der Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen (KfW-Zuschussprogramm 444)

Kapitel 6092 Titel 686 31

Teil 1: Einsatz von Bundesmitteln

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

Gz.: II 2 - 0002099/I

24. Juli 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
1.1	Veranlassung	7
1.2	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz	7
1.3	KfW – Zuschussprogramm 444	8
2	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt	10
2.1	Sachverhalt	10
2.2	Würdigung	12
2.3	Stellungnahme des BMUV	13
2.4	Abschließende Würdigung	15
3	Effizienz der Bundesmittel	16
3.1	Sachverhalt	16
3.2	Würdigung	18
3.3	Stellungnahme des BMUV	19
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Förderungen des natürlichen Klimaschutzes	20
4.1	Sachverhalt	20
4.2	Würdigung	21
4.3	Stellungnahme des BMUV	22
4.4	Abschließende Würdigung	23

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*

B

BKompV *Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (Bundeskompensationsverordnung vom 14. Mai 2020 (BGBl. I Seite 1088))*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

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

Bundesklimaschutzziele *Ziele nach dem KSG*

F

Förderrichtlinie *Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen der Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

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

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Im März 2023 beschloss die Bundesregierung ein „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ (Aktionsprogramm). Damit will sie zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele beitragen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) stellt der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in den Jahren 2023 bis 2026 insgesamt 245,4 Mio. Euro aus dem Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für ein Zuschussprogramm zur Verfügung. Grundlage dafür bildet eine neue „Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen der Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen“ (Förderrichtlinie). Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf dieser Förderrichtlinie vom 29. August 2023 hinsichtlich des Einsatzes von Bundesmitteln (Teil 1) geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV stellt er abschließend Folgendes fest:

- 0.1 Die mit der Förderrichtlinie beabsichtigte Anwendung der §§ 23 und 44 BHO setzt eine finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen voraus. Für das Zuschussprogramm des BMUV fehlt jedoch eine entsprechende Grundlage. Die Verweise des BMUV auf das Aktionsprogramm und auf verfügbare Mittel im KTF waren nicht ausreichend. Dem BMUV fehlt für die Förderung vor allem ein überregionaler Ansatz, der zudem nur vom Bund – ohne Mitwirkung der Länder und Kommunen – umgesetzt werden könnte.

Das BMUV hat daran festgehalten, dass der Bund Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz fördern darf. Diese Bewertung habe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mit einem Maßgabebeschluss bestätigt. Ein vom BMUV beauftragter Rechtsgutachter leite die Kompetenz aus der „Natur der Sache“ ab. Die Nutzung vorhandener Ökosysteme zur Einhaltung fester Treibhausgas-Einsparungswerte sei eine gesamträumliche Aufgabe. Der Bund müsse die Maßnahmen ländereübergreifend koordinieren, zumal Kommunen bei klimaschützenden und biodiversitätserhaltenden Maßnahmen konzeptionell sehr unterschiedlich agierten.

Es ist unstrittig, dass dem Bund die Verantwortung für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele und internationaler Verpflichtungen obliegt. Die Ausgestaltung seiner Maßnahmen und Fördergegenstände hat das BMUV jedoch auf die verfassungsrechtliche Finanzierungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes auszurichten. Der Bundesrechnungshof teilt weiterhin nicht die Auffassung des BMUV, dass die adressierten Fördergegenstände in der Bundeskompetenz liegen. Dass Kommunen konzeptionell sehr unterschiedlich agieren, ist Folge unterschiedlicher örtlicher Gegebenheiten. Daraus lässt sich jedoch keine zwangsläufige Bundeszuständigkeit ableiten. Nach der Förderrichtlinie ist gerade keine Koordinierung und bundesweite Vernetzung vorgesehen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt auch, dass eine Förderbank wie die KfW als administrierende Stelle bundesweit eine naturschutzfachlich zielführende Koordinierung und Vernetzung tatsächlich sicherstellen kann. Auch eine vom BMUV angestrebte „Breitenförderung“, d. h. möglichst flächendeckende Verteilung der Bundesmittel, spricht gegen eine Bundeszuständigkeit (Ziffer 2).

- 0.2 Das BMUV hat es versäumt, konkrete Förderziele, Unterziele und Indikatoren auf der Programmebene und auf der Projektebene in seiner Förderrichtlinie und in den Merkblättern der KfW vorzugeben, mit denen sich der Beitrag des Zuschussprogramms zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele feststellen lässt. Auch die in seinem ergänzenden Konzept zur Zielerreichung und Erfolgskontrolle quantitativ bestimmten Ziele und Indikatoren gehen – mit Ausnahme des Biotopwerts – nicht über eine rückblickende Förderstatistik hinaus. Daher lässt sich die erwartete Wirkung der geförderten Maßnahmen auf die Ökosysteme nicht bewerten. Da das BMUV auch keine Auswahlkriterien im Sinne der bestmöglichen Wirkung der zu fördernden Maßnahmen auf den natürlichen Klimaschutz festgelegt hat, kann es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht sicherstellen.

Das BMUV hat erklärt, es habe gemeinsam mit der KfW die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Ziele und Indikatoren für die Erfolgskontrolle seien zur Information der Antragstellenden in das KfW-Merkblatt integriert worden. Die Evaluierung des Programms sowie der Einzelprojekte erfolge auf der Grundlage von Daten der Antragstellenden zu ihren Maßnahmen. Abhängig von verfügbaren Mitteln wolle das BMUV alle Maßnahmen fördern, für die ein formal vollständiger Antrag eingereicht wird.

Da das BMUV auch weiterhin auf Vorgaben für die angestrebten Treibhausgas-Minderungeffekte und auf eine Auswahl der Fördermaßnahmen nach zu erwartender Fördereffizienz verzichtet, bezweifelt der Bundesrechnungshof nach wie vor den effizienten Mitteleinsatz. Das BMUV missachtet somit weiterhin die gesetzlichen Vorgaben für den KTF (Ziffer 3).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass es – unabhängig von der fehlenden finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes – eines weiteren Bundesprogramms für natürlichen Klimaschutz in Kommunen bedurfte. Die Bundesregierung stellte bis zum Jahr 2023 bereits 1,4 Mrd. Euro für vier Bundesprogramme bereit, die Maßnahmen für natürlichen Klimaschutz in Kommunen adressieren. Der Bundesrechnungshof hat gebeten darzulegen, weshalb es einer weiteren Bundesförderung als Zuschussprogramm in Abgrenzung zu den bereits bestehenden Förderangeboten bedarf und wie das BMUV Doppelförderungen verlässlich ausschließen will.

Nach Auffassung des BMUV unterscheiden sich die beispielhaft genannten weiteren Förderprogramme des Bundes hinsichtlich Fördermodalitäten, Förderzielen und -zwecken sowie der Förderinhalte wesentlich von der hier geprüften Förderrichtlinie. Mit dieser werde ein neuartiges Programm angeboten, das in Abgrenzung zu bestehenden Förderprogrammen gezielt Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes im Siedlungsbereich in die Fläche bringen soll. Das gewählte Zuschussprogramm sei im Vergleich zu Kreditfinanzierungsprogrammen der für die Kommunen passendere Weg.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMUV zur Kenntnis. Aufgrund der Entscheidungen zum Bundeshaushalt 2024 hat sich die Förderkulisse verändert (Ziffer 4).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Nach § 103 Absatz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der BHO zu hören. Für die neue Förderrichtlinie gewährt das BMUV der KfW Bundesmittel aus dem Aktionsprogramm. Die Mittel für die Umsetzung des Aktionsprogramms stellt das BMUV aus dem Wirtschaftsplan des KTF bei Kapitel 6092 Titel 686 31 zur Verfügung. Es prognostizierte für das neue KfW-Zuschussprogramm (Nummer 444) Ausgaben von 38,47 Mio. Euro für die Jahre 2023 und 2024 und von 206,93 Mio. Euro für die Jahre 2025 und 2026; mithin Ausgaben von insgesamt 245,4 Mio. Euro.

Im Zuge des Anhörungsverfahrens hat der Bundesrechnungshof den vom BMUV im August 2023 vorgelegten Entwurf der Förderrichtlinie und die dafür entworfenen KfW-Merkblätter geprüft. Teil 1 der Abschließenden Prüfungsmitteilung thematisiert den Einsatz von Bundesmitteln. Teil 2 enthält Feststellungen zu den Regelungen des Zuschussprogramms. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme des BMUV berücksichtigt.

Die KfW veröffentlichte das Förderangebot am 1. Februar 2024 auf der Grundlage der Förderrichtlinie des BMUV vom 24. Januar 2024.¹

1.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Die Bundesregierung beschloss im März 2023 das Aktionsprogramm, für das sie in den Jahren 2022 bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro bereitstellt. Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt schaffen und nutzen. Das Aktionsprogramm umfasst 69 Maßnahmen und ist eng verknüpft mit vielen anderen Programmen und Strategien der Bundesregierung, um Synergien zu nutzen und Kohärenz zu wahren.² Es ist ein zentrales Instrument der Bundesregierung, um die Ziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) (Bundesklimaschutzziele) für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry; LULUCF; Landsektor) zu erreichen.³

Im Aktionsprogramm heißt es: „Die konkreten Ziele und konkreten Indikatoren zum Messen der Zielerreichung werden bei der Erstellung der jeweiligen Förderrichtlinien zu den ANK-Maßnahmen im Einzelnen entwickelt und festgeschrieben werden. Eine Darstellung des

¹ BAnz AT 16.02.2024 B9.

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/natuerlicher-klimaschutz-2182120>,
<https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am
18. September 2023.

³ § 3a KSG.

Erfolgs, der Wirkung und des Zusammenwirkens der Maßnahmen mit Blick auf Einsparung von THG [Treibhausgas]-Emissionen und auf Biodiversität, Wasser und weitere Ziele und Gegenstände des ANK muss unabhängig von der Art der Maßnahme (Förderprogramm, Ordnungsrecht, Planungsrecht, Begleitmaßnahme etc.) und ressortübergreifend gewährleistet sein.“⁴

Die Maßnahmen des Aktionsprogramms seien so ausgelegt, dass mit ihnen die Ziele des KSG für den Landsektor erreicht werden können. Durch die Steigerung der Resilienz und die Wiederherstellung von Ökosystemen soll die fortschreitende Verschlechterung der Treibhausgasbilanz des Landsektors umgekehrt und auf ein Niveau von jährlich ca. minus 17 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten zurückgeführt werden. Durch eine veränderte Bewirtschaftung von Ökosystemen soll die Klimaschutzbilanz des Landsektors um zusätzlich 8 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente verbessert werden.⁵

Das Aktionsprogramm enthält zehn Handlungsfelder des natürlichen Klimaschutzes. Mit dem neuen Zuschussprogramm setzt das BMUV drei Maßnahmen des Handlungsfelds Nummer 7 „Natürlicher Klimaschutz auf Siedlungs- und Verkehrsflächen“ um:

- 7.1 „Kommunen bei der Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement unterstützen“,
- 7.2 „Pflanzung von zusätzlichen Stadtbäumen“ und
- 7.3 „Schaffung von Naturoasen“.⁶

1.3 KfW – Zuschussprogramm 444

Grundlage des KfW – Zuschussprogramms ist die Förderrichtlinie des BMUV. Sie ist Anlage zu einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem BMUV und der KfW über die Abwicklung der bundesfinanzierten Zuschussförderung „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“.

Die Zuschüsse des BMUV an die KfW sollen nach der Förderrichtlinie zur Umsetzung des Aktionsprogramms im besiedelten Bereich beitragen und der Förderung dienen zur

- Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im besiedelten Bereich durch ein resilientes, naturnahes Grünflächenmanagement, Baumpflanzungen sowie die Schaffung von Naturoasen,
- Stärkung der Widerstandskraft/Resilienz von Ökosystemen und Erhöhung der CO₂-Bindung durch Förderung der biologischen Vielfalt im besiedelten Bereich,
- Vernetzung und Kooperation verschiedener relevanter Akteure und Stärkung von Kompetenzen und Bewusstseinsbildung.

⁴ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Seite 5, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

⁵ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Seite 5, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

⁶ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Seite 40 ff., Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

Als „übergeordnetes Ziel“ verfolgt das BMUV mit der Förderung „zu einem natürlichen Klimaschutz im Siedlungsbereich beizutragen“. Dies soll erreicht werden über

- eine erhöhte CO₂-Bindung,
- eine Steigerung der Biotop- und Artenvielfalt und
- einen verstärkten Wasserrückhalt.

Die Förderrichtlinie enthält keine weiteren inhaltlichen Angaben zur beabsichtigten Förderung wie Fördergegenstände oder Förderzweck, sondern zählt nur auf, dass das Merkblatt der KfW weitergehende Bestimmungen enthalten soll zu

- förderfähigen Maßnahmen,
- Antragsberechtigten,
- Fördervoraussetzungen,
- Art, Umfang und Höhe der Förderung,
- Verfahren (insbesondere Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung, Verwendungsnachweis),
- subventionserheblichen Tatsachen und Beihilferelevanz.

Zielwerte für die mit dem Zuschussprogramm angestrebte Minderung von Treibhausgas-Emissionen oder Kohlenstoffbindung und für den Beitrag des Zuschussprogramms zum Erreichen der Bundesklimaschutzziele für den Landsektor enthält die Förderrichtlinie nicht.

Das BMUV übermittelte zur Umsetzung des Zuschussprogramms 444 vier KfW-Merkblätter im Entwurf:

- Merkblatt „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“,
- Mindestanforderungen „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“,
- Sonstige Bedingungen „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen – Anhang X der Mindestanforderungen“ (Liste nicht förderfähiger Gehölze),
- Sonstige Bedingungen „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen – Anhang X der Mindestanforderungen“ (Förderfähige technische Geräteklassen).

Der Bundesrechnungshof hat die KfW-Merkblätter in seine Prüfung einbezogen.

2 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt

2.1 Sachverhalt

Zielkonkretisierung der Förderrichtlinie

Unter Verweis auf das Aktionsprogramm gewährt das BMUV mit der Förderrichtlinie Kommunen über die KfW Zuschüsse nach Maßgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu den §§ 23 und 44 BHO. Die mit dem Zuschussprogramm adressierten Maßnahmen betreffen im Wesentlichen Grünflächen, Baumpflanzungen und lokalklimatisch wirkende Naturräume in Kommunen sowie das Erstellen von Konzepten, das Beschaffen technischer Geräte zur Grünflächenpflege, Personalausgaben und Öffentlichkeitsarbeit. Diese Maßnahmen gehören zum Bereich des Naturschutzes. Das BMUV will „inhaltlich sehr unterschiedliche Projekte“ fördern, „deren Art der Wirkung stark von der Art des im Einzelnen umgesetzten Projekts“ abhängt. Nach fachlicher Einschätzung des BMUV sei eine „seriöse quantifizierte Vorgabe von Zielwerten zur Emissionsminderung bzw. Kohlenstoffbindung zum jetzigen Zeitpunkt weder möglich noch sinnvoll“, auch wenn bekannt sei, dass die Fördergegenstände nachweisbare Effekte für den Klimaschutz aufweisen. Jedoch hielt es eine relative Steigerung mit qualitativen Aussagen zur Biotop-Aufwertung als Zielvorgabe für möglich.

Vorgaben im Aktionsprogramm

Die Bundesregierung legte im Aktionsprogramm fest, dass „alle im Aktionsprogramm genannten oder sich aus ihm ergebenden Maßnahmen im Bereich des Bundes [...] im Rahmen der im Klima- und Transformationsfonds (KTF) bzw. der in den jeweiligen Einzelplänen des Bundeshaushalts zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen innerhalb der jeweiligen Ressortzuständigkeiten umzusetzen [sind]. Dabei wird die Bundesregierung die (finanz-)verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung beachten und die Maßnahmen des ANK mit den Maßnahmen in Zuständigkeit der Länder koordinieren. Die Länder haben langjährige Erfahrung mit der Planung und Umsetzung von konkreten Projekten im Bereich des Natur- und Klimaschutzes vor Ort und setzen bereits vielfältige Förderprogramme und -maßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft um. Ziel ist, auch die Erfahrungen der Länder für die Umsetzung von Fördermaßnahmen des ANK zu nutzen.“⁷

⁷ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Seite 7, Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung

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.

Im Bereich des Naturschutzes liegt die Verwaltungskompetenz bei den Ländern.⁸ Für den Bereich des natürlichen Klimaschutzes enthält das Grundgesetz keinen Hinweis auf eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes. Diese könnte zusätzlich zu den Regelungen der Artikel 83 ff. Grundgesetz in der sogenannten ungeschriebenen Verwaltungskompetenz „kraft Sachzusammenhangs“, als „Annexkompetenz“ oder „kraft Natur der Sache“ bestehen. Da für den natürlichen Klimaschutz weder eine bereits zugewiesene Verwaltungskompetenz für den Bund besteht, die zwingend ein verwaltungsrechtliches Handeln auf einem anderen Gebiet voraussetzt oder ein weiteres Gebiet stillschweigend einschließt, käme allenfalls eine Verwaltungskompetenz „kraft der Natur der Sache“ in Betracht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache nur dann anzunehmen, wenn das Erreichen des angestrebten Ziels bei vollständigem Vollzug durch die Länder von vornherein ausgeschlossen wäre. Dabei sind im Einzelfall die Koordinationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern nach dem Prinzip der Bundestreue zu berücksichtigen.⁹

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fällt die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch den Bund, d. h. durch Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt, unter die Artikel 30 und 83 Grundgesetz. Sie ist, sofern dem Bund dafür vom Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Verwaltungszuständigkeit eingeräumt ist, nur bei Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters zulässig. Es muss sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen insgesamt erstrecken.¹⁰

Auch aus dem im 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

⁸ Artikel 83 ff. Grundgesetz, so auch unter: <https://www.bmu.de/faq/wer-ist-zustaendig-fuer-naturschutz-in-deutschland>, abgerufen am 20. September 2023.

⁹ Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst: „Zum Anwendungsbereich vom Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen in Bezug auf § 5 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz“, Seite 5 ff., WD 3 – 3000 – 111/20 vom 7. Mai 2020.

¹⁰ BVerfGE 22, 180 [216f.].

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.

Ressortabstimmung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) kam hinsichtlich der Finanzierungs-kompetenz des Bundes für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes zu dem Ergebnis, dass sich eine Verwaltungszuständigkeit und folglich eine Finanzierungslast des Bundes für natürlichen Klimaschutz verfassungsrechtlich nicht ableiten lasse. Für die Annahme einer ungeschriebenen Kompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“ bedürfe die Aufgabe eines eindeutig überregionalen Charakters und es müsse sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Ob dies vorliegend der Fall ist, bemesse sich primär nach fachlicher Einschätzung im Hinblick auf die Verwirklichung des natürlichen Klimaschutzes und die Notwendigkeit einer Koordinierung durch den Bund.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) willigte in die vom BMUV beantragten Abweichungen des Zuschussprogramms von den VV Nummern 1 bis 13a zu § 44 BHO ein. Trotz dieser Einwilligung hielt es seine Zweifel daran aufrecht, dass mit dem Zuschussprogramm die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe eingehalten werden. Das BMF verwies dabei auf die frühere Stellungnahme des BMI, wonach es das BMI abschließend der fachlichen Verantwortung des BMUV überlassen habe, ob bei der Konzeption und Umsetzung einer Förderrichtlinie die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe eingehalten werden. Dass ein vom BMUV vorgelegtes Gutachten vom 2. Mai 2023 eine entsprechende Begründung darstellte, sei der Stellungnahme des BMI nicht zu entnehmen gewesen. Das genannte Gutachten des BMUV war dem Bundesrechnungshof zum Zeitpunkt der Anhörung im Herbst 2023 nicht bekannt.

2.2 Würdigung

Die mit der Förderrichtlinie beabsichtigte Anwendung der §§ 23 und 44 BHO setzt eine finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes voraus. Für das vom BMUV geplante Zuschussprogramm fehlt jedoch eine entsprechende Grundlage. Die Verweise des BMUV auf das Aktionsprogramm der Bundesregierung und auf verfügbare Mittel im Wirtschaftsplan des KTF sind nicht ausreichend gewesen, um Kommunen über die KfW Bundesmittel für die Finanzierung kleinteiliger, lokal wirkender Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Dem Bund fehlt es an einer expliziten Verwaltungskompetenz für den natürlichen Klimaschutz. Auch eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache kommt unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht in Betracht. Dafür fehlt bereits ein bundesweit wirkendes überregionales Konzept für natürlichen

Klimaschutz in Kommunen, das die Zuständigkeiten und Bestrebungen der Länder und Kommunen angemessen berücksichtigt.

Das BMUV hätte seine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz anhand der Fördergegenstände konkret begründen müssen. Es hat sich jedoch ausweislich seines Konzepts zu Zielen und Erfolgskontrolle nicht einmal in der Lage gesehen, Zielwerte für die mit der Förderrichtlinie zu erreichende Treibhausgas-Minderung vorzugeben. Dies hat insbesondere verdeutlicht, dass dem BMUV ein überregionaler Ansatz fehlt, der zudem nur vom Bund – ohne Mitwirken der Länder und Kommunen – umgesetzt werden könnte. Dagegen hat auch die Beauftragung einer Förderbank mit der Umsetzung der Förderrichtlinie gesprochen. Dies lässt eine fachlich fundierte und bundesweit mit den für Naturschutzmaßnahmen zuständigen Ländern erforderliche Koordinierung einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen nicht erwarten. Förderbanken prüfen Finanzierungen vorrangig nach bankenmäßigen Aspekten.

Der Bundesrechnungshof hat insofern die finanzverfassungsrechtlichen Bedenken des BMI und des BMF geteilt. Er hat es als unverständlich bewertet, dass sich das BMUV über die vom BMI und BMF eingehend begründeten finanzverfassungsrechtlichen Bedenken hinweggesetzt hat, ohne diese auszuräumen. Mit der Anbahnung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit der KfW für das weiterhin auf lokale Maßnahmen zielende Zuschussprogramm hat sich das BMUV letztlich auch über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinweggesetzt.

Der Bundesrechnungshof hatte seine Zweifel an der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes sowie am Fehlen eines überregionalen und mit den Ländern abgestimmten Konzepts für die vom BMUV vorgesehenen Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes bereits im Zusammenhang mit der Ressortabstimmung des Aktionsprogramms und der Anhörung zur Förderrichtlinie „Natürlicher Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ dargelegt. Der Bundesrechnungshof hat es außerdem für bedenklich gehalten, dass das BMUV mit dem Entwurf der geprüften Förderrichtlinie nunmehr die dritte Förderrichtlinie vorgelegt hat, in der es die Vorgaben des Aktionsprogramms zur (finanz-)verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und zu den Zielvorgaben (vgl. Ziffer 1.2) unbeachtet gelassen hat.

Der Bundesrechnungshof hat gebeten darzulegen, wie das BMUV die von ihm angenommene Bundeszuständigkeit begründet, wie es die Vorgaben des Aktionsprogramms mit dem geplanten Zuschussprogramm umsetzen will und wie es seine Aktivitäten mit den Maßnahmen der Länder und Kommunen koordinieren wird.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, es halte daran fest, dass der Bund Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz fördern darf. Diese Bewertung habe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 unterstrichen. Darin hat er begrüßt, dass das

BMUV mit seinem Förderkonzept der Finanzierungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des natürlichen Klimaschutzes nachkommt.

Die Kritik, das BMUV habe sich über die finanzverfassungsrechtlichen Bewertungen des BMI und des BMF sowie über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinweggesetzt, hat das BMUV zurückgewiesen. Es habe die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz durch ein externes Rechtsgutachten prüfen lassen. Darin sei bestätigt worden, dass der Bund eine Verwaltungs- sowie eine damit verbundene Finanzierungskompetenz habe, um den natürlichen Klimaschutz und in Verbindung damit auch den Naturschutz verstärkt zu fördern. Im Einzelnen:

Der Bund habe eine Kompetenz aus der „Natur der Sache“. Die Nutzung vorhandener Ökosysteme zur Einhaltung fester Treibhausgas-Einsparungswerte sei eine gesamtträumliche Aufgabe. Es handele sich beim Klimaschutz um eine überregionale Herausforderung. Der Naturschutz könne als Aspekt dessen und als damit unauflösbar verwoben angesehen werden.

Die Länder verfügten nicht über die erforderlichen übergreifenden Kompetenzen, um die Erreichung der Ziele für mehr Klimaschutz und mehr Artenvielfalt zu gewährleisten. Übergeordnetes Ziel der Förderrichtlinie sei, dass die geförderten Kommunen über Maßnahmen für eine erhöhte CO₂-Bindung eine Verbesserung des Mikroklimas durch Schattenwirkung und Kühleffekte, einen verstärkten Wasserrückhalt sowie eine Steigerung der Biotop- und Artenvielfalt in Siedlungsgebieten zum natürlichen Klimaschutz im Rahmen des überregional und bundesweit konzipierten Aktionsprogramms beitragen.

Die Notwendigkeit eines überregionalen Ansatzes durch den Bund ergäbe sich aus den folgenden Gründen:

- Die Wirksamkeit der Maßnahmen sei stark abhängig von ihrer Funktion als Teil eines übergreifenden Netzes, das sich an Naturräumen und der Topografie und nicht an Landesgrenzen ausrichte.
- Vernetzungselemente auch im besiedelten Raum seien erforderlich, um die Barrierewirkung der Siedlungen für den Verbund im Raum zu reduzieren. Dies gelinge beispielsweise mit einem naturnahen kommunalen Grünflächenmanagement.
- Eine hohe Wirkung für Kohlenstoffbindung und Biodiversität könne durch Stadtbäume am besten erzielt werden, wenn sich diese Maßnahmen länderübergreifend und überregional in innerstädtischen Siedlungsbereichen als Standard durchsetzen. Das wiederum setze voraus, dass Kommunen ihr Grünflächenmanagement naturnah gestalten, sich dazu mit Unterstützung des Bundes überregional untereinander vernetzen und auch alle gleichermaßen Zugang zu einer bzw. die Chance auf eine entsprechende Förderung haben.
- Die Bundesförderung sei auch notwendig, um die Ziele des Bundes in der Deutschen Anpassungsstrategie, der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nationalen Biodiversitätsstrategie wirksam und zügig zu erreichen. Über Förderungen im Aktionsprogramm könne der Bund effizient und zielgerichtet darauf hinwirken, diese Ziele zu erreichen. Zudem könne über die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung

und des Kronenbedeckungsgrades von Stadtbäumen die Zielerreichung der avisierten EU-Wiederherstellungsverordnung unterstützt werden.

- Die vorgenannten Maßnahmen setzten dabei auf Förderung durch finanzielle Anreize. Ziel sei es, die Kommunen z. B. zur Erstellung von Pflegekonzepten und -plänen zum Grünflächenmanagement, zur Pflanzung von zusätzlichen Bäumen und zur Schaffung lokalklimatisch wirksamer Parkanlagen und urbaner Wälder zu motivieren.

Die Notwendigkeit einer Koordinierung dieser Fördermaßnahmen durch den Bund ergäbe sich zudem, weil Kommunen bei klimaschützenden und biodiversitätserhaltenden Maßnahmen konzeptionell sehr unterschiedlich agieren. Aus fachlicher Sicht seien bundesweit einheitliche Standards, Orientierungswerte und Indikatoren in diesen Bereichen notwendig, um die Wirksamkeit klimaschützender und biodiversitätserhaltender Maßnahmen messen und beurteilen zu können. Auch mit Blick auf die geplanten einheitlichen Indikatoren für die Erfolgsmessung in der vorliegenden Förderrichtlinie lasse sich die Notwendigkeit einer Koordinierung durch den Bund ableiten.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt weiterhin nicht die Auffassung des BMUV, dass dem Bund eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für die mit der Förderrichtlinie adressierten Maßnahmen zusteht. Diese fallen weitgehend unter den Geltungsbereich des Naturschutzrechts und sind den Ländern und Kommunen zugewiesen. Der Bundesrechnungshof nimmt den diesbezüglichen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages als dessen Auffassung zur Kenntnis. Verfassungsrechtliche Grundlagen ändern sich dadurch jedoch nicht.

Mit der Förderrichtlinie, die zudem durch eine Förderbank und nicht durch eine Fachbehörde administriert wird, ist - anders als vom BMUV ausgeführt - gerade keine Koordinierung und bundesweite Vernetzung vorgesehen und möglich. Vielmehr hat das BMUV bestätigt, dass die Bundesmittel allen Kommunen gleichermaßen zugutekommen können sollen.

Dass Kommunen bei klimaschützenden und biodiversitätserhaltenden Maßnahmen konzeptionell sehr unterschiedlich agieren, ist eine Folge verschiedener örtlicher Gegebenheiten. Daraus lässt sich jedoch keine zwangsläufige Bundeszuständigkeit ableiten. Sofern das BMUV fachlich bundeseinheitliche Regelungen und Standards für erforderlich hält, kann der Bund seine Möglichkeiten über die konkurrierende Gesetzgebung und das Ordnungsrecht nutzen. Eine Bundesförderung kann dies auf Dauer nicht leisten. Bundesweit einheitliche Orientierungswerte im Sinne von Förderzielen und Indikatoren hat das BMUV in der Förderrichtlinie gerade nicht festgelegt. Seine Stellungnahme überzeugt daher nicht. Zur Koordinierung mit den Ländern hat sich das BMUV nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof stimmt zu, dass dem Bund eine Verantwortung für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele sowie europäischer und internationaler Verpflichtungen obliegt. Der Handlungsbedarf zur Stärkung der Ökosysteme und die Verantwortung für das Erreichen

dieser Ziele begründen jedoch nicht die Zuständigkeit des Bundes für die vom BMUV mit seiner Förderrichtlinie adressierten Fördergegenstände. Dafür müsste das BMUV einen bundesweiten Ansatz verfolgen und überregionale Maßnahmen mit gesamtstaatlich repräsentativem Charakter, Modellvorhaben mit bundesweiter Strahlkraft oder Pilotvorhaben initiieren. Mit der Förderrichtlinie initiiert es aber eine möglichst flächendeckende Verteilung der Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass sich mit einem nachfrageorientierten Förderprogramm für Kommunen eine zielgerichtete bundesweite Vernetzung erreichen lässt, die auf die Ziele und Zeiträume des KSG abgestimmt ist. Es ist insbesondere fraglich, ob die KfW als Bewilligungsstelle dazu geeignet ist, bundesweit eine naturschutzfachlich zielführende Vernetzung von Naturräumen sicherzustellen.

In vom BMUV auf Nachfrage übermittelten Rechtsgutachten fokussiert der Autor auf die Bundeszuständigkeit für das Aktionsprogramm, die der Bundesrechnungshof nicht bezweifelt hat. Auf die Bundeszuständigkeit für die mit der Förderrichtlinie adressierten, lokal wirkenden Fördergegenstände ist er hingegen kaum eingegangen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt abschließend, die Fördergegenstände dieser und künftiger Förderrichtlinien des BMUV auf die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes auszurichten. Das BMUV sollte Maßnahmen für natürlichen Klimaschutz in Kooperation mit den Ländern durchführen, um die in seiner Stellungnahme dargelegten Effekte tatsächlich erreichen zu können. Die Länder verfügen über regionale Umsetzungsstrukturen und das Wissen über örtliche Gegebenheiten. Die vom BMUV beabsichtigten Synergien für natürlichen Klimaschutz ließen sich durch eine Abstimmung mit den Maßnahmen der Länder oder die Durchführung der Maßnahmen in deren Verantwortung erhöhen.

Der Bundesrechnungshof wird die Frage der Bundeskompetenz als Voraussetzung für Fördermaßnahmen des BMUV erneut aufgreifen.

3 Effizienz der Bundesmittel

3.1 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 Zweckmäßigkeitsskontrolle).¹¹ Das Förderziel und der Zuwendungszweck sind in der Förderrichtlinie zu beschreiben.¹² Der Zweck einer Ausgabe oder einer Verpflichtungs-

¹¹ 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.

¹² Nummer III.1 Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

ermächtigung wird durch das Ziel bestimmt, das durch die Ausgabe oder Verpflichtungs-ermächtigung erreicht werden soll. Verschiedene Zwecke können auch im Rahmen derselben Maßnahme verwirklicht werden.¹³

Die titelbewirtschaftenden Ressorts im KTF sind aufgefordert, jährlich gegenüber dem BMF Angaben zur Umsetzung, Zielerreichung, zu den Projektträgerkosten sowie zur Fördereffizienz der unter ihre Titelverantwortung fallenden Maßnahmen zu machen (KTF-Bericht).¹⁴

Die geplante Förderung soll zur Umsetzung des Aktionsprogramms im besiedelten Bereich „beitragen“. Abgesehen von dem allgemein beschriebenen „übergeordneten Ziel“ (vgl. Ziffer 1.3) enthielt der Entwurf der Förderrichtlinie weder Kriterien oder Indikatoren noch Zielwerte für den angestrebten Sollzustand. Die Angaben im KfW-Merkblatt „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“ unter „Förderziel“ gehen nicht über die im Entwurf der Förderrichtlinie hinaus. Die im KfW-Merkblatt genannten förderfähigen Maßnahmen werden im anliegenden KfW-Merkblatt „Mindestanforderungen“ inhaltlich beschrieben; ferner werden dafür erforderliche Teilleistungen genannt.

Das BMUV übermittelte für die Förderrichtlinie ein Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm. Darin nannte es für die Maßnahmen A.3 (Anlage- und Aufwertungsmaßnahmen von bzw. zu naturnahen Grünflächen) und C.1 bis C.5 (Schaffung von Naturoasen) der Förderrichtlinie das Ziel, die Biotope aufzuwerten oder den Biotopwert unverändert zu erhalten. Der Biotopwert soll nach der Bundeskompensationsverordnung (BKompV) bestimmt werden. Für die Maßnahmengruppe B lautete das Ziel, bis zum Jahr 2030 zusätzlich 150 000 Bäume neu zu pflanzen. Für die übrigen Maßnahmen waren quantitative Indikatoren genannt wie beispielsweise Quadratmeter Projektfläche, erfasst nach „neu angelegt“, „aufgewertet“ und „naturnah gepflegt“, sowie Anzahl beschaffter technischer Geräte, geschulter Personen, erreichter Menschen. Welche Wirkungen für den natürlichen Klimaschutz von der Neupflanzung von 150 000 Bäumen oder von einem Quadratmeter Projektfläche zu erwarten sind, war nicht dargelegt. Die im Konzept zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle genannten Ziele und Indikatoren waren im KfW-Merkblatt nicht genannt.

Regelungen für ein Auswahlverfahren oder Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen enthielten der Entwurf der Förderrichtlinie und des KfW-Merkblatts nicht.

Das BMUV begründete das Abweichen von den VV zu § 44 BHO mit der privatrechtlichen Umsetzung des im Auftrag des Bundes geplanten Förderangebots durch die KfW. Dies sei „ein übliches, seit langem etabliertes Verfahren“. Die relevanten öffentlich-rechtlichen Regelungen des Zuwendungs- und Verwaltungsverfahrensrechts fänden dabei entsprechende Anwendung.

¹³ VV Nummer 1.2 zu § 17 BHO.

¹⁴ § 8 Klima- und Transformationsfondsgesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) i. V. m. Bewirtschaftungsschreiben des BMF.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das BMUV mit dem Zuschussprogramm die Bundesmittel im Sinne der Wirtschaftlichkeit vorrangig für Vorhaben einsetzen wird, die die größtmögliche Wirkung für die Verbesserung der Ökosysteme erwarten lassen.

Das BMUV hat es versäumt, konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene in seiner Förderrichtlinie bzw. im KfW-Merkblatt sowie entsprechende Indikatoren dafür vorzugeben. Es hat zwar mit Bezug auf die Vorgabe im Aktionsprogramm, diese beim Erstellen der jeweiligen Förderrichtlinien im Einzelnen zu entwickeln und festzuschreiben, ein Konzept zur Zielerreichung und zur Erfolgskontrolle erstellt, dessen Inhalt jedoch nicht in das KfW-Merkblatt übernommen. Bei den im Konzept genannten Indikatoren handelte es sich zudem – bis auf den Biotopwert – ausschließlich um quantitative Angaben, wie beispielsweise Quadratmeter Projektfläche, Anzahl beschaffter technischer Geräte oder geschulter Personen. Das Erfassen solcher Werte wird jedoch über eine rückblickende Förderstatistik nicht hinausgehen und keine geeignete Grundlage sein, um die Wirkung der für die einzelnen Maßnahmen eingesetzten Bundesmittel auf die Ökosysteme und auf die Minderung der Treibhausgas-Emissionen abzuleiten. Die Vorgabe im Aktionsprogramm hat das BMUV somit nicht erfüllt.

Da das BMUV auch keine Auswahlkriterien für die zu fördernden Vorhaben im Sinne der bestmöglichen Wirkung für den natürlichen Klimaschutz festgelegt hat, kann es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht sicherstellen. Ohne konkrete Zielsetzungen, Unterziele und Indikatoren ist es nicht möglich, das Erreichen von Zielen zu messen. Daher erwartet der Bundesrechnungshof eine Verwaltungspraxis, die sich nicht an den inhaltlichen Zielstellungen für den natürlichen Klimaschutz orientiert. Insofern beabsichtigt das BMUV 245,4 Mio. Euro für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen zu verausgaben, ohne beurteilen zu können, welchen Beitrag es mit dem Zuschussprogramm für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele für den Landsektor leisten kann.

Da das BMUV sein Förderangebot auf privatrechtlicher Basis durch die KfW durchführen lässt, trifft allein die KfW die Entscheidung über zu fördernde Maßnahmen und nimmt insofern Aufgaben einer Bewilligungsbehörde wahr. Für die Entscheidung, welche Maßnahmen bezuschusst werden sollen, hat das BMUV weder Kriterien noch ein Auswahlverfahren vorgesehen. Da es auch auf die Vorgabe konkreter Projektziele verzichtet hat, ist davon auszugehen, dass die KfW Zuschüsse für alle formal und aus ihrer kaufmännischen Sicht zulässigen Anträge gewähren wird.

Es ist daher fraglich, ob die geplante Förderrichtlinie und mithin das Zuschussprogramm 444 geeignet sind, einen relevanten Beitrag zum Aktionsprogramm und zu den Bundesklimaschutzziele zu leisten. Dies birgt auch ein Risiko für künftige Bundeshaushalte. Da die Erkenntnis, ob mit den eingesetzten Mitteln die Bundesklimaschutzziele erreichbar sein werden, naturgemäß erst etliche Jahre später möglich sein wird, fehlt dem BMUV eine frühzeitige Steuerungsmöglichkeit. Später zu ergreifende Maßnahmen dürften gravierende Folgen auf künftige Haushalte haben.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert, den Einsatz der Bundesmittel auf die bestmögliche Effizienz, mithin auf die maximale Minderung von Treibhausgas-Emissionen auszurichten und dafür Zielwerte vorzugeben. Dies ergibt sich auch aus den Berichtspflichten des BMUV zum KTF.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten nachzuweisen, dass die geplante privatrechtliche Umsetzung der Förderung von Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz in Kommunen durch die KfW insgesamt wirtschaftlich ist.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat erklärt, es habe gemeinsam mit der KfW die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um einen effizienten Einsatz der Bundesmittel zu gewährleisten. Im Einzelnen:

Die erarbeiteten Ziele und Indikatoren für die Erfolgskontrolle seien zur Information der Antragstellenden in das KfW-Merkblatt integriert worden. Die Evaluierung des Programms sowie der Einzelprojekte erfolge auf der Grundlage von Daten der Antragstellenden zu den Biotoptypen nach Anlage 2 der BKompV sowie zu Art und Umfang der Baumpflanzungen. Dies indiziere die Wertsteigerung hinsichtlich der Biodiversität. Quantitative Beiträge zur Kohlenstoffbindung ließen sich abschätzen. Für Bäume existierten bereits praktikable Ansätze, bei denen sich abhängig von der Wuchsleistung der Baumart die Bindung von Kohlenstoff valide prognostizieren lasse. Auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse werde durch ein begleitendes Forschungsvorhaben die anzuwendende Methode entwickelt.

Es sei ein einstufiges Bewilligungsverfahren vorgesehen. Sofern Antragstellende die klar definierten Fördervoraussetzungen erfüllen und ausreichende Mittel vorhanden sind, könne die KfW die Anträge bewilligen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Einsatz der KfW als Projektträgerin sei durchgeführt worden.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an den fehlenden konkreten Förderzielen aufrecht. Das BMUV hat darauf verzichtet anzugeben, welchen Treibhausgas-Minderungseffekt es mit dieser Förderrichtlinie erwartet oder erreichen möchte. Deshalb bezweifelt der Bundesrechnungshof weiterhin, dass das BMUV die Bundesmittel effizient einsetzen und den größtmöglichen Effekt für natürlichen Klimaschutz sicherstellen kann.

Seine Zweifel sieht der Bundesrechnungshof mit der Stellungnahme des BMUV bestätigt. Die KfW wird alle Förderanträge bewilligen, die formal den Anforderungen entsprechen, solange Bundesmittel zur Verfügung stehen. Eine Auswahl von Fördermaßnahmen nach bestimmten Kriterien, beispielsweise nach der prognostizierten Fördereffizienz, findet nicht statt. Die

Bewilligungsentscheidungen werden daher dem sogenannten „Windhundprinzip“ folgen. Mit dieser Vorgehensweise ist es dem BMUV unmöglich, die Bundesmittel gezielt für die bestmögliche Wirkung einzusetzen. Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass solche Kommunen eher in der Lage sein werden, zügig Förderanträge zu stellen, die über eine komfortable Finanz- und Personalausstattung verfügen. Damit kann das BMUV jedoch nicht sicherstellen, dass es die Bundesmittel dort einsetzt, wo der Bedarf für natürlichen Klimaschutz am größten ist.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV mit einem Verweis auf die vom Antragsteller zu erfassenden statistischen Angaben einen seiner Hinweise aufgegriffen hat. Er verzichtet auf eine weitere Erörterung im Zuge dieser Prüfung.

4 Förderungen des natürlichen Klimaschutzes

4.1 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.¹⁵ In jedem Fall ist es erforderlich, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf zu analysieren.

Die Bundesregierung betrieb bis zum Bundeshaushalt 2023 verschiedene Förderungen, die vergleichbare Maßnahmen für natürlichen Klimaschutz in Kommunen adressieren wie die geprüfte Förderrichtlinie. In den Jahren 2011 bis 2023 stellte der Haushaltsgesetzgeber für die im Folgenden beispielhaft genannten vier Bundesprogramme 1,4 Mrd. Euro¹⁶ zur Verfügung:

- Bundesprogramm „Biologische Vielfalt“
(Bundesnaturschutzfonds Kapitel 1604 Titel 894 02),
- „Förderung von Maßnahmen zur Energetische Stadtsanierung“
(KTF Kapitel 6092 Titel 661 01)¹⁷,
- Bundesprogramm „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“
(KTF Kapitel 6092 Titel 685 03)¹⁸ und

¹⁵ Krämer/Schmidt: Kommentar Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, R. v. Decker, 108. Aktualisierung, Mai 2013, Abschnitt B III, Nummer 3.3.2.2, Seite 19.

¹⁶ Bis einschließlich zum Jahr 2023: Bundesprogramm Biologische Vielfalt: 354 Mio. Euro, Energetische Stadtsanierung: 385 Mio. Euro, Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel: 676 Mio. Euro, Natürlicher Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum: 8 Mio. Euro, insgesamt: 1,414 Mrd. Euro.

¹⁷ Wird ab dem Bundeshaushalt 2024 ausfinanziert.

¹⁸ Wird ab dem Bundeshaushalt 2024 ausfinanziert.

- „Förderrichtlinie für Natürlichen Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ (KTF Kapitel 6092 Titel 686 32).

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass es – unabhängig von der fehlenden finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes – eines weiteren Bundesprogramms für natürlichen Klimaschutz in Kommunen tatsächlich bedurfte. Allein der Verweis auf das Aktionsprogramm ist dafür nicht ausreichend gewesen. Anhand der vier beispielhaft dargestellten Förderprogramme war bereits erkennbar, dass mehrere Bundesprogramme inhaltlich durchaus ähnliche oder weitgehend gleiche Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes, der Biodiversität und des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen adressieren. Das BMUV hätte ein zusätzlich erforderliches Förderprogramm inhaltlich klar von den bestehenden Bundesprogrammen sowie von entsprechenden Förderangeboten der Länder abgrenzen müssen.

Es war zudem fraglich gewesen, weshalb es für inhaltlich weitgehend gleiche Maßnahmen in Kommunen im ländlichen Raum eines anderen Förderprogramms des BMUV bedarf als für Kommunen in Siedlungsbereichen. Dies verursacht insbesondere bei den Kommunen vermeidbaren Verwaltungsaufwand, wenn diese zusätzlich zu ihrer ohnehin starken Arbeitsbelastung eine Vielzahl verschiedener Programme, Antrags- und Fördermodalitäten bewältigen müssen. Insofern hat sich auch aus dieser Sicht die Frage der Wirtschaftlichkeit gestellt.

Durch nahezu deckungsgleiche Fördergegenstände treten die Förderangebote des Bundes zudem untereinander in Konkurrenz. So kann ein etabliertes Programm für eine langfristige zinsgünstige Kreditfinanzierung durch das zusätzlich geplante 80-prozentige Zuschussangebot des BMUV für Kommunen weniger attraktiv werden. Daher hat das BMUV entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben auch nachzuweisen, dass es zum Erreichen des Zweckes unbedingt eines Zuschussprogramms bedarf und Darlehen dafür nicht in Frage kommen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, dass sich das Risiko von Doppelförderungen verlässlich ausschließen lässt, weil mit der Durchführung der Bundesprogramme unterschiedliche Dritte beauftragt sind.

Da der Bund allein für die beispielhaft genannten Förderungen bereits 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt hat, sind für ein zusätzliches Förderprogramm eine Bedarfs- und Wirkungsanalyse, die Zielbestimmung und eine klare Abgrenzung der Förderprogramme untereinander – unter Wahrung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes – unabdingbar gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat gebeten darzulegen, weshalb es einer weiteren Bundesförderung als Zuschussprogramm in Abgrenzung zu den bereits bestehenden Förderangeboten bedurfte und wie das BMUV Doppelförderungen verlässlich ausschließen will.

4.3 Stellungnahme des BMUV

Nach Auffassung des BMUV unterscheiden sich die beispielhaft genannten Förderprogramme des Bundes hinsichtlich Fördermodalitäten, Förderzielen und -zwecken sowie der Förderinhalte wesentlich von der hier geprüften Förderrichtlinie. Im Einzelnen:

Bei den Förderzielen würden die Dimensionen Biodiversität und Naturschutz, Klimaschutz und Klimaanpassung unterschiedlich stark angesprochen. Da die drei Zieldimensionen miteinander verflochten seien, werden sie von allen Förderprogrammen adressiert. Beispielsweise fokussiere „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ auf Maßnahmen der Klimaanpassung in urbanen Räumen mit Blick auf deren Beiträge für eine klimagerechte Stadtentwicklung. Das Förderprogramm „Natürlicher Klimaschutz in kommunalen Gebieten im ländlichen Raum“ sei auf Biotopaufwertungen in ländlichen Räumen (auch im Außenbereich und der freien Landschaft) ausgerichtet. Die geprüfte Förderrichtlinie fokussiere dagegen auf Biodiversität und Klimaschutz im Siedlungsbereich.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal sei die Förderung von Konzepten zu Stadt- und Straßenbäumen sowie zur Umstellung auf ein naturnahes Grünflächenmanagement. Die Fördergegenstände seien teilweise durch bereits abgeschlossene Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundesamtes für Naturschutz (Naturerfahrungsräume, Urbane Wälder, Urbane Waldgärten) inhaltlich deutlich geschärft. Außerdem seien übergreifende Ansprüche festgelegt, die die Förderung der Biodiversität bei allen Fördermaßnahmen sicherstellten.

Für die Förderprogramme seien ferner unterschiedliche Fördermodalitäten, wie Antragsverfahren und Einbindung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, festgelegt. Insbesondere seien die Förderprogramme hinsichtlich ihrer Breitenwirkung bzw. Modellhaftigkeit verschieden. Die geprüfte Förderrichtlinie sei in hohem Maße auf eine Breitenförderung im kommunalen Innenbereich konzipiert. Sie sehe kein Mindestfördervolumen vor. Damit könnten kleinteilige Maßnahmen umgesetzt werden. Das „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“ fördere Modellvorhaben, um erprobte Maßnahmen in die Fläche zu bringen. Sie werden prioritär aufgrund ihrer gesamtstaatlich repräsentativen Bedeutung ausgewählt. Der Siedlungsbereich sei nur einer von vier Förderschwerpunkten. Auch die „Förderung von Maßnahmen zur Energetische Stadtsanierung“ habe eine grundsätzlich andere Ausrichtung. Grün- und Freiflächen seien lediglich ein mögliches Themenfeld der Erarbeitung von Quartierskonzepten. Insofern werde nunmehr ein neuartiges Programm angeboten, das in Abgrenzung zu den bestehenden Förderprogrammen gezielt Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes im Siedlungsbereich in die Fläche bringen soll.

Das gewählte Zuschussprogramm sei im Vergleich zu Kreditfinanzierungsprogrammen der für die Kommunen passendere Weg. Kreditfinanzierte Maßnahmen böten nicht genügend Anreize, da kein direkter monetärer Nutzen aus den vorgesehenen ökologischen Aufwertungen entsteht, im Gegensatz beispielsweise zu einer Sanierung der kommunalen Straßenbeleuchtung, bei der in den Folgejahren Stromkosten eingespart werden. Vielmehr handele es sich hier um Maßnahmen zugunsten öffentlicher Güter, die mit Folgekosten verbunden sind. Insofern sei die vorgesehene Zuschussförderung aus kommunaler Sicht und im Interesse des

Bundes zweckmäßig und notwendig. Doppelförderungen auszuschließen oder zu begrenzen, sei durch geeignete Maßnahmen wie beispielsweise verpflichtende Eigenerklärungen der Antragstellenden berücksichtigt worden.

4.4 Abschließende Würdigung

Aufgrund der zum Bundeshaushalt 2024 getroffenen Entscheidung des Parlaments, zwei der beispielhaft genannten Förderrichtlinien künftig auszufinanzieren und darüber hinaus keine weiteren Mittel vorzusehen, hat sich die Förderkulisse verändert. Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMUV zur Kenntnis. Mit dem Hinweis auf die beabsichtigte Breitenförderung hat das BMUV die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der verfassungsrechtlichen Bundeskompetenz bestätigt.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.