



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 2: Regelungen des Zuschussprogramms

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

Gz.: II 1 - 0002099/II

24. Juli 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	9
1.1	Veranlassung	9
1.2	KfW – Zuschussprogramm 444	10
2	Gegenstand der Förderung	11
2.1	Förderfähige Maßnahmen	11
2.1.1	Sachverhalt	11
2.1.2	Würdigung	12
2.1.3	Stellungnahme des BMUV	12
2.1.4	Abschließende Würdigung	13
2.2	Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement	14
2.2.1	Sachverhalt	14
2.2.2	Würdigung	16
2.2.3	Stellungnahme des BMUV	17
2.2.4	Abschließende Würdigung	19
2.3	Pflanzung von Bäumen	20
2.3.1	Sachverhalt	20
2.3.2	Würdigung	20
2.3.3	Stellungnahme des BMUV	21
2.3.4	Abschließende Würdigung	23
2.4	Schaffung von Naturoasen	23
2.4.1	Sachverhalt	23
2.4.2	Würdigung	25
2.4.3	Stellungnahme des BMUV	25
2.4.4	Abschließende Würdigung	27
3	Wirtschaftlichkeit	27
3.1	Sachverhalt	27
3.2	Würdigung	29

3.3	Stellungnahme des BMUV	31
3.4	Abschließende Würdigung	31

Abkürzungsverzeichnis

A

Aktionsprogramm *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*

B

BfN *Bundesamt für Naturschutz*

BKompV *Bundeskompensationsverordnung*

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

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BNatSchG *Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), i. d. F. vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240)*

F

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

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

P

Pflegekonzepte *Pflegekonzepte und Pflegepläne für Grünflächen*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

Z

Zuschussprogramm *KfW - Zuschussprogramm 444*

0 Zusammenfassung

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) zur Verfügung. Die KfW betreibt mit diesen Mitteln ein neues Zuschussprogramm auf der Grundlage der „Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen der Förderung des Natürlichen Klimaschutzes in Kommunen“ (Förderrichtlinie). Diese gehört zum „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ (Aktionsprogramm) der Bundesregierung. Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf der Förderrichtlinie vom 29. August 2023 geprüft. Den Einsatz von Bundesmitteln hat er im Teil 1 der Abschließenden Prüfungsmitteilung thematisiert. Zu den Regelungen des Zuschussprogramms (Teil 2) äußert er sich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV abschließend wie folgt:

- 0.1 Da nach § 2 Absatz 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen und mehrere Länder diese Vorgabe in ihren Landesnaturschutzgesetzen aufgegriffen haben, gehören in diesen Fällen etliche Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen, wie die Grünflächenpflege auf kommunalen Grundstücken, zu den Pflichten der Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Eigentümer oder Besitzer. Diesem Grundsatz folgend und mit Verweis auf die finanzverfassungsrechtlichen Bedenken (Teil 1) hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die mit dem Zuschussprogramm zu fördernden Maßnahmen, die der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter dienen, regelmäßig förderfähig sind.

Nach Auffassung des BMUV hat die Regelung des § 2 Absatz 4 BNatSchG keine Auswirkung auf die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen und die entsprechende Verantwortlichkeit. Auch kenne das BNatSchG keine Pflicht zur Pflege von Grünflächen. Das BNatSchG stehe einer grundsätzlichen Förderfähigkeit solcher Maßnahmen durch den Bund nicht entgegen. Die Frage, inwieweit es sich bei Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes um eine Pflichtaufgabe der Kommunen handelt, sei daher nach Landesrecht zu entscheiden. Die meisten Länder hätten im Bereich des Klimaschutzes keine Pflichtaufgaben von Kommunen normiert.

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für Naturschutzmaßnahmen bei den Ländern liegt. Mehrere Länder haben zudem die Vorgabe aus § 2 Absatz 4 BNatSchG in ihren Landesnaturschutzgesetzen aufgegriffen und u. a. ihre Kommunen darauf verpflichtet. Entsprechende investive Maßnahmen dieser Kommunen sind dann nicht freiwillig und damit nicht förderfähig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt abschließend, bei der Antragsprüfung sorgfältig auf die Freiwilligkeit und damit die Förderfähigkeit der Maßnahmen

unter Berücksichtigung der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zu achten (Ziffer 2.1).

- 0.2 Das Festlegen von eindeutigen Zielvorgaben und geeigneten Indikatoren ist Aufgabe des Zuwendungsgebers. Das BMUV darf dies nicht über die Förderbedingungen auf die Antragstellenden verlagern. Ohne einheitliche Vorgaben werden die Anträge weder hinsichtlich ihrer beabsichtigten Wirkung noch im Zuge der Erfolgskontrolle bewertbar sein. Außerdem hat der Bundesrechnungshof Hinweise zum Erfordernis eines kommunalen Grünflächenkatasters, zur Erfolgskontrolle, zu Pflegekonzepten und Pflegeplänen für Grünflächen (Pflegekonzepte), zu Förderbedingungen sowie zu förderfähigen Kosten von Entsiegelungsmaßnahmen gegeben.

Das BMUV hat es abgelehnt, überregional konkrete Ziele zur Biodiversitätsförderung auf der Programmebene festzulegen. Dies sei aus fachlicher Sicht nicht zielführend oder sinnvoll. Die Kommunen seien die richtige Ebene, um realistische und individuell passgenaue Ziele für ihre konkreten Grünflächen eigenständig festzulegen. Das Aktionsprogramm enthalte das Ziel, 150 000 neue Bäume zu pflanzen. Die übrigen Hinweise des Bundesrechnungshofes hat es weitgehend aufgegriffen und die KfW-Merkblätter geändert.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kernkritik an der fehlenden Bundeszuständigkeit und den fehlenden Programmzielen bestätigt, weil sich das BMUV aufgrund seiner unzureichenden lokalen und regionalen Kenntnisse nicht zuständig und nicht in der Lage sieht, Ziele zur Biodiversitätsförderung festzusetzen. Das BMUV missachtet den haushaltsrechtlichen Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, wenn es nicht absehen kann, welche Wirkung es mit den einzusetzenden Bundesmitteln erzielt (Ziffer 2.2).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMUV es den Antragstellenden überlässt, maßnahmenbezogene Ziele und messbare Indikatoren für Neupflanzungen von Stadt- und Straßenbäumen festzulegen. In den detaillierten Vorgaben des BMUV für die Anordnung von Neupflanzungen hat er das Risiko gesehen, die kommunale Planungshoheit zu beeinträchtigen. Er hat für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele empfohlen, die zweckentsprechende Nutzung der geförderten Grünflächen grundbuchrechtlich mindestens bis zum Jahr 2045 zu sichern. Als Ausdruck des Eigeninteresses der Antragstellenden hat er es für zumutbar gehalten, die Kosten für die Entwicklungspflege von Neupflanzungen in die Eigenverantwortung der antragstellenden Kommunen zu geben.

Aufgrund der bundesweit sehr unterschiedlichen Stadtbaumzusammensetzung sei es aus fachlicher Sicht des BMUV nicht zielführend oder sinnvoll, überregional konkrete Ziele zur Biodiversitätsförderung für die zu entwickelnden Stadtbaumkonzepte festzusetzen. Die Kommunen sollten daher angepasste, individuelle Ziele eigenständig festlegen. Das BMUV habe mit 150 000 zusätzlichen Bäumen ein klares Förderziel im Aktionsprogramm sowie messbare Indikatoren zur Erfolgskontrolle im Evaluierungskonzept der Förderrichtlinie festgelegt. Einen Regelungsbedarf für

Eigentumsverhältnisse der geförderten Flächen hat das BMUV nicht gesehen. Da die Kosten für die Entwicklungspflege vollständig den förderfähigen Investitionskosten entsprechen, sei es nicht zumutbar, die Kosten für die Entwicklungspflege den Kommunen zu übertragen.

Das BMUV kann nicht abschätzen, welchen Effekt eine Baumneupflanzung auf die Biodiversität hat. Folglich bleibt weiterhin unklar, welche Wirkung der Einsatz der Fördermittel für die Neupflanzungen haben wird. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungsempfänger ihr Eigeninteresse an der Förderung von Neupflanzungen durch die Übernahme der Entwicklungspflege zeigen sollten. Fehlende finanzielle Mittel bei Ländern oder Kommunen rechtfertigen keine Finanzierung durch den Bund, insbesondere dann nicht, wenn es sich um Aufgaben außerhalb seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit handelt (Ziffer 2.3).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel im Sinne der höchstmöglichen Fördermitteleffizienz bezweifelt, weil dem BMUV bei der Auswahl seiner Fördervorhaben vergleichende Indikatoren fehlen. Außerdem hat er eine klare Abgrenzung der förderfähigen Maßnahmen zu anderen Bundesprogrammen empfohlen. Er hat das BMUV gebeten darzulegen, wie es den Betrieb der mit Bundesmitteln geförderten Naturoasen und damit deren Wirkung für natürlichen Klimaschutz in Kommunen langfristig sicherstellen will.

Das BMUV werde flächenbezogene Biotopkartierungen anwenden, um die natur-schutzfachliche Wertigkeit der Projektfläche vor und nach Maßnahmenumsetzung nachzuvollziehen und die Förderfähigkeit zu beurteilen. Es werde nur ausgewählte Maßnahmen fördern, deren Auswahl auf wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich der effizientesten Maßnahmen basiere. Ein Auswahlverfahren sehe es nicht vor. Alle formal vollständigen Anträge können vorbehaltlich verfügbarer Mittel gefördert werden. Das BMUV hat das KfW-Formular ergänzt, womit Kommunen sich zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel verpflichten. Hinsichtlich der Verstetigung der geförderten Flächennutzung müsse die antragstellende Kommune grundsätzlich eine Selbstverpflichtung eingehen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken zum wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel aufrecht, weil das BMUV auf ein übliches Auswahlverfahren der zu fördernden Vorhaben nach vergleichbaren Kriterien verzichtet. Er nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV einige seiner Hinweise aufgegriffen und die Regelungen in KfW-Merkblättern und -Formularen präzisiert und ergänzt hat (Ziffer 2.4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass antragsberechtigte Kommunen Zuschüsse (80 bzw. 90 % der förderfähigen Kosten) zweckgebunden auch weiterleiten durften an privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Wohnungseigentümergemeinschaften und Vereine oder Verbände. Er hat eine wirtschaftliche Mittelverwendung bezweifelt, weil das BMUV die förderfähigen Kosten oder den Zuschuss weder im Umfang noch in der Höhe begrenzt und Vollfinanzierungen nicht ausgeschlossen hat.

Das BMUV stelle die Vorhabenauswahl basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich der effizientesten Maßnahmen sicher. Es hat die Regelungen zu förderfähigen Kosten ergänzt, ohne jedoch einen Maximalbetrag für die Förderung eines Vorhabens festzulegen. Die Möglichkeit, Bundesmittel an privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Wohnungseigentümergeinschaften und Vereine oder Verbände weiterzuleiten, hat es gestrichen.

Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass das BMUV mit dem geplanten Zuschussprogramm auf einen möglichst hohen Mittelabfluss aus dem KTF in der Breite fokussiert. Das BMUV kommt damit seiner haushaltsrechtlichen Verpflichtung nicht ausreichend nach. Statt einer „Breitenförderung“ muss es das Ziel sein, die zur Verfügung stehenden Bundesmittel mit der bestmöglichen Wirkung für natürlichen Klimaschutz einzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken hinsichtlich des Einsatzes der Bundesmittel nach dem tatsächlichen örtlichen Bedarf und mit der bestmöglichen Wirkung aufrecht (Ziffer 3).

1 Vorbemerkung

1.1 Veranlassung

Das Aktionsprogramm enthält 69 Maßnahmen für zehn Handlungsfelder des natürlichen Klimaschutzes.¹ Die Bundesregierung stellt für die Umsetzung in den Jahren 2022 bis 2026 insgesamt 4 Mrd. Euro bereit. Natürlicher Klimaschutz soll Synergien zwischen Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt schaffen und nutzen. Mit einem neuen Zuschussprogramm will das BMUV die folgenden drei Maßnahmen des Handlungsfelds Nummer 7 „Natürlicher Klimaschutz auf Siedlungs- und Verkehrsflächen“ umsetzen:

- 7.1 „Kommunen bei der Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement unterstützen“,
- 7.2 „Pflanzung von zusätzlichen Stadtbäumen“,
- 7.3 „Schaffung von Naturoasen“.²

Für die neue Förderrichtlinie gewährt das BMUV der KfW Bundesmittel für ein Zuschussprogramm (Nummer 444). Die Mittel für die Umsetzung des Aktionsprogramms stellt das BMUV aus dem Wirtschaftsplan des KTF bei Kapitel 6092 Titel 686 31 zur Verfügung. Das BMUV prognostizierte für das neue Zuschussprogramm 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.

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 am 29. August 2023 vorgelegten Entwurf der Förderrichtlinie und die dafür entworfenen KfW-Merkblätter geprüft. Im Teil 1 der Abschließenden Prüfungsmitteilung äußert sich der Bundesrechnungshof zum Einsatz von Bundesmitteln. Dieser Teil 2 der Abschließenden Prüfungsmitteilung enthält Feststellungen zu den Regelungen des Zuschussprogramms.

Die KfW veröffentlichte das Förderangebot am 1. Februar 2024 auf der Grundlage der Förderrichtlinie des BMUV vom 24. Januar 2024.³

¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/natuerlicher-klimaschutz-2182120>,
<https://www.bmuv.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>, abgerufen am
18. September 2023.

² Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Seite 40 ff., Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023.

³ BAnz AT 16.02.2024 B9.

1.2 KfW – Zuschussprogramm 444

Grundlage des KfW – Zuschussprogramms 444 (Zuschussprogramm) ist die Förderrichtlinie des BMUV. Sie wird Anlage zu einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem BMUV und der KfW über die Abwicklung der bundesfinanzierten Zuschussförderung natürlicher Klimaschutz in Kommunen⁴. 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 Natur-oasen,
- Stärkung der Widerstandskraft/Resilienz von Ökosystemen und Erhöhung der CO₂-Bindung durch Förderung der biologischen Vielfalt im besiedelten Bereich und
- Vernetzung und Kooperation verschiedener relevanter Akteure und Stärkung von Kompetenzen und Bewusstseinsbildung.

Als „übergeordnetes Ziel“ möchte das BMUV mit der Förderung zu einem natürlichen Klimaschutz im Siedlungsbereich beitragen. 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. Das zur Förderrichtlinie gehörende KfW-Merkblatt enthält weitergehende Bestimmungen zu

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

Zielwerte für die mit dem Zuschussprogramm angestrebte Minderung von Treibhausgas-Emissionen bzw. Kohlenstoffbindung und für den konkret angestrebten Beitrag des

⁴ Antragsberechtigt sind kommunale Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände, rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe von kommunalen Gebietskörperschaften, kommunale Zweckverbände (nachfolgend werden diese Antragsberechtigten als „Kommunen“ bezeichnet) sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts, sofern sie nicht dem Bund oder den Ländern zuzuordnen sind (z. B. Kirchen).

Zuschussprogramms zur Erreichung der Bundesklimaschutzziele für den Landsektor enthält die Förderrichtlinie nicht.

Zur Umsetzung des Zuschussprogramms veröffentlichte die KfW vier Merkblätter:

- Merkblatt „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“,
- Mindestanforderungen „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“ (Anlage),
- 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 Entwürfe der KfW-Merkblätter in seine Prüfung einbezogen.

2 Gegenstand der Förderung

Nach dem KfW-Merkblatt⁵ soll es „Zuschüsse für folgende Maßnahmengruppen in Deutschland“ geben:

- (A) Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement,
- (B) Pflanzung von Bäumen,
- (C) Schaffung von Naturoasen.

2.1 Förderfähige Maßnahmen

2.1.1 Sachverhalt

Im Bereich des Naturschutzes liegt die Verwaltungskompetenz bei den Ländern.⁶ Nach § 1 Absatz 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft so zu schützen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von

⁵ KfW – Merkblatt „NKK - Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“, Zuschuss 444, Stand: 01/2024 i. V. m. Anlagen zum Merkblatt: „Mindestanforderungen NKK - Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“ –, Stand: 01/2024 einschließlich folgender Anhänge: Anhang 1 „Liste nicht förderfähiger Gehölze“ Stand: 01/2024, Anhang 2 „Förderfähige technische Geräteklassen“ Stand: 01/2024.

⁶ Artikel 83ff. Grundgesetz, so auch unter: <https://www.bmuv.de/fag/wer-ist-zustaendig-fuer-naturschutz-in-deutschland>, abgerufen am 20. September 2023.

Natur und Landschaft. Nach § 2 Absatz 4 BNatSchG sollen bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden. Dieser Auftrag richtet sich an die gesamte öffentliche Hand einschließlich der kommunalen Gebietskörperschaften.

Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz sind im Wesentlichen Maßnahmen, die der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter dienen.

Im Entwurf des KfW-Merkblatts hieß es: „Es werden nur freiwillige Maßnahmen gefördert. Muss eine investive Maßnahme entsprechend einer öffentlich-rechtlichen oder gesetzlichen Verpflichtung (zum Beispiel Auflage in einer Baugenehmigung, Ausgleichsverpflichtung) durchgeführt werden, ist sie nicht förderfähig.“

2.1.2 Würdigung

Da nach § 2 Absatz 4 BNatSchG bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen und mehrere Länder diese Vorgabe in ihren Landesnaturschutzgesetzen aufgegriffen haben, gehören in diesen Fällen etliche Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in Kommunen, wie die Grünflächenpflege auf kommunalen Grundstücken, zu den Pflichten der Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Eigentümer oder Besitzer. Daher hat es der Bundesrechnungshof für fraglich gehalten, ob die im KfW-Merkblatt genannten Maßnahmen, die der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter dienen, dann noch freiwillig und damit förderfähig sind.

Der Bundesrechnungshof hat zudem seine Bedenken hinsichtlich der fehlenden Zuständigkeit des Bundes für lokale Maßnahmen ohne einen überregionalen Ansatz und ohne Modellhaftigkeit und bundesweite Strahlkraft erneuert (vgl. Teil 1 der Prüfungsmitteilung).

2.1.3 Stellungnahme des BMUV

Die Regelung des § 2 Absatz 4 BNatSchG, wonach Kommunen bei der Bewirtschaftung von Grundflächen in ihrem Eigentum oder Besitz die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigen sollen, habe keine Auswirkungen auf die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen und die entsprechende Verantwortlichkeit.⁷ Zudem könne der Bundesgesetzgeber im BNatSchG keine Aufgaben an die Gemeinden übertragen (vgl. § 3 Absatz 7 BNatSchG). Die Frage, inwieweit es sich bei Maßnahmen des

⁷ vgl. Brinktrine: BeckOK UmweltR, BNatSchG § 2 Rn. 32.

natürlichen Klimaschutzes um eine Pflichtaufgabe der Kommune handelt, sei daher nach Landesrecht zu entscheiden. Die meisten Länder hätten im Bereich des Klimaschutzes keine Pflichtaufgaben von Kommunen normiert.⁸ Gleiches gelte für die Maßnahmen des Naturschutzes und damit für jene des natürlichen Klimaschutzes. Es handele sich somit zumeist um freiwillige Aufgaben der Kommunen. Insofern bestehe auch kein Widerspruch zu den Regelungen des KfW-Merkblatts.

Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass das BNatSchG keine Pflicht zur Pflege von Grünflächen kenne. Soweit sich die Anmerkung des Bundesrechnungshofes auf § 2 Absatz 4 BNatSchG bezieht, sei klarzustellen, dass es sich hierbei lediglich um eine Berücksichtigungspflicht handle, die insbesondere keine Auswirkungen auf die Finanzierung von Maßnahmen habe. Aus § 2 Absatz 4 BNatSchG leite sich keine unmittelbare Verpflichtung der Kommunen ab, Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichtaufgaben umzusetzen, vgl. auch § 3 Absatz 7 BNatSchG. Insofern stehe § 2 Absatz 4 BNatSchG einer grundsätzlichen Förderfähigkeit solcher Maßnahmen durch den Bund nicht entgegen.

Zur Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes für Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz hat das BMUV auf seine Stellungnahme zu Teil 1 der Prüfungsmitteilung verwiesen.

2.1.4 Abschließende Würdigung

Soweit das BMUV geltend gemacht hat, dass die Verpflichtung nach § 2 Absatz 4 BNatSchG keine Auswirkung auf die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen habe, hat es die begründend genannte Kommentierung dazu jedoch unvollständig wiedergegeben. Denn unter der genannten Randnummer⁹ heißt es weiter: „Die Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 GG bleiben unberührt und liegen daher bei den Ländern, ebenso die Finanzierungslast für die Durchführung von Naturschutzmaßnahmen (s. LKMMS/Müller-Walter Rn. 11; Meßerschmidt BNatSchG Rn. 49)“.

Mehrere Länder haben die Vorgabe aus § 2 Absatz 4 BNatSchG in ihren Landesnaturschutzgesetzen aufgegriffen und u. a. ihre Kommunen darauf verpflichtet. Entsprechende investive Maßnahmen dieser Kommunen sind dann nicht freiwillig im Sinne des KfW-Merkblatts und damit nicht förderfähig.

Beispielsweise gibt § 36 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland vor: „Grünflächen und Grünbestände sind insbesondere in Siedlungsbereichen in dem erforderlichen Umfang und der gebotenen Zuordnung zu Wohn- und Gewerbeflächen zu schaffen, zu gestalten und zu erhalten (Siedlungsnaturschutz).“

⁸ vgl. Groß, Klimaschutz als kommunale Pflicht, NordOer 2022, 557.

⁹ BeckOK UmweltR/Brinktrine, 68. Edition 1.1.2022, BNatSchG § 2 Randnummer 32.

Das Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft regelt in § 2 Absatz 1, dass auf „öffentlichen parkartig oder gärtnerisch gestalteten Grünflächen sowie im Umfeld von öffentlichen Einrichtungen [...] eine insektenfreundliche Gestaltung und Pflege erfolgen“ soll.

Nach Artikel 1 des Bayerischen Naturschutzgesetzes ist Naturschutz „verpflichtende Aufgabe für Staat und Gesellschaft sowie für jeden einzelnen Bürger und für jede einzelne Bürgerin. Staat, Gemeinden, Landkreise, Bezirke und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, ihre Grundstücke im Sinn der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu bewirtschaften“.

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken zur Förderfähigkeit der Maßnahmen und zur Zuständigkeit des Bundes aufrecht. Er empfiehlt abschließend, bei der Antragsprüfung sorgfältig auf die Freiwilligkeit und damit die Förderfähigkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zu achten.

2.2 Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement

2.2.1 Sachverhalt

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO ist die Erfolgskontrolle ein systematisches Prüfungsverfahren, mit dem während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen ist, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerens rechtzeitig erkannt werden. Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung (Monitoring) zu unterscheiden.

Nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts (Mindestanforderungen) mit Anlage gehören zur Maßnahmengruppe A folgende förderfähige Maßnahmen:

(A) Umstellung auf naturnahes Grünflächenmanagement

- A.1 Erstellung von Pflegekonzepten und -plänen,
- A.2 Beschaffung von technischer Ausstattung,
- A.3 Anlage- und Aufwertungsmaßnahmen von bzw. zu naturnahen Grünflächen,
- A.4 Aus- und Weiterbildung des Personals.

Die Maßnahmen A.2 bis A.4 sollten nur förderfähig sein bei Vorlage eines vorhandenen Pflegekonzepts oder Pflegeplans für Grünflächen (Pflegekonzept). „Das Pflegekonzept ist bei der Antragstellung einzureichen. Sofern das Grünflächenmanagement der Kommune zertifiziert

ist, ist die Zertifizierung als Nachweis ausreichend.“ Bei der Erstellung von Pflegekonzepten (A.1) muss der Antragstellende unter anderem

- „vor allem Ziele zur Biodiversitätsförderung“ festsetzen,
- die vorhandene Vegetation und wichtige Kennarten sowie das Aufwertungspotenzial erfassen und die Daten „in ein vorhandenes Grünflächenkataster“ integrieren,
- die geplante Erfolgskontrolle darstellen und
- „im Pflegekonzept Ziele des Biotopverbunds“ umsetzen sowie „... eine Priorisierung der Neuanlage von Grünflächen“ festsetzen.

Konzepte nach A.1 sollten nur förderfähig sein, wenn sich der Antragstellende verpflichtet, eine der unter A.2 bis A.4 genannten Maßnahmen umzusetzen. Für die Anschaffung neuen Pflegematerials (A.2) muss ein Pflegekonzept nach A.1 vorliegen. Der Entwurf des KfW-Merkblatts ließ offen, was konkret unter einem Pflegekonzept zu verstehen ist, welchen qualitativen Anforderungen es zu genügen hat und wer autorisiert ist, es zu erstellen (ob es beispielsweise eines Fachplaners bedarf). Es verweist auf einen Kriterienkatalog des Labels „StadtGrün Naturnah“. Dieses ist im Ergebnis eines geförderten Projekts im Bundesprogramm „Biologische Vielfalt“ entstanden. Das Label-Verfahren beruht auf einer Punkte-Bewertung einzelner Kriterien mit jeweiligen Unterkriterien in drei Handlungsfeldern: „Grünflächenunterhaltung“¹⁰, „Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern“¹¹ sowie „Zielsetzung und Planung“¹². Das Handlungsfeld „Grünflächenunterhaltung“ wird mit 65 % gewichtet, „Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern“ mit insgesamt 20 % und „Zielsetzung und Planung“ mit 15 %.¹³ Einen Bewertungsmaßstab für die Unterkriterien¹⁴ weist der Kriterienkatalog nicht aus. Das Label-Verfahren wird vom Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt“ e. V. durchgeführt, das sich im Jahr 2012 gegründet hat. Ihm gehören aktuell 379 Mitglieder an.¹⁵

Zu Anlage- und Aufwertungsmaßnahmen von bzw. zu naturnahen Grünflächen (A.3) gehört unter anderem die fachgerechte Entsorgung von Material bei der Entsiegelung von Böden. „Die Kosten für Entsiegelungsmaßnahmen sollen dabei einem nicht wesentlichen Anteil der beantragten Projektmittel entsprechen.“

¹⁰ Kriterien: „Rasen und Wiesen“, „Systematische Bestandserfassung“, „Verzicht auf schädigende Hilfsmittel“, „Besondere Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt“ sowie die beiden bestbewerteten Kriterien im Bereich „Gärtnerisches Grün“, „Bäume“, „Sträucher“.

¹¹ Kriterien: „Partizipation und Koordination“, „Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation“, „Umweltbildung und Naturerfahrung“.

¹² Kriterien: „Strategische Planung für kommunale Grünflächen“, „Bauleitplanung“, „Satzungen“.

¹³ Neuzertifizierung Label „StadtGrün naturnah“ Teilnahmebedingungen, Stand: Juni 2023.

¹⁴ Z. B. Unterkriterien für „Systematische Bestandserfassung“: „Als Grundlage für die Verwaltung des Baumbestands dient ein Baumkataster.“, „Ein Grünflächenkataster schafft die Voraussetzungen für die Ausgestaltung fachlich ausgewogener Pflege- und Nutzungskonzepte.“, „Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus werden Erhebungen zur innerstädtischen Artenvielfalt durchgeführt, z. B. durch Biotoptypenkartierung oder Artenkartierungen.“.

¹⁵ <https://kommbio.de/das-buendnis/#vorstand>, abgerufen am 26. Oktober 2023.

2.2.2 Würdigung

2.2.2.1 Das BMUV hat es versäumt, konkrete Ziele und messbare Indikatoren für die einzelnen Maßnahmengruppen festzulegen. In Bezug auf die Biodiversität hat es jedoch eine solche „Festsetzung von Zielen zur Biodiversitätsförderung“ vom Antragstellenden gefordert (A.1). Es ist fraglich gewesen, weshalb das BMUV sich selbst nicht in der Lage sah, konkrete Förderziele vorzugeben, dies aber von den Antragstellenden erwartet hat. Es ist die Aufgabe des BMUV, eindeutige Zielvorgaben für die Förderung zu formulieren und geeignete Indikatoren vorzugeben, die für alle Antragstellenden gleichermaßen anwendbar sind. Ohne eine solche einheitliche Vorgabe werden die Zielfestlegungen der Antragstellenden individuell und sehr verschieden voneinander sein, sodass die Anträge weder hinsichtlich ihrer beabsichtigten Wirkung noch im Zuge der Erfolgskontrolle bewertbar sind.

2.2.2.2 Mit seiner Forderung an die antragstellenden Kommunen, Vegetationsdaten in einem vorhandenen Grünflächenkataster zu erfassen, hat das BMUV vorausgesetzt, dass jedes kommunale Gebiet bereits in einem solchen Grünflächenkataster erfasst ist. Es ist fraglich gewesen, ob dies regelmäßig vorausgesetzt werden kann und daher nicht zu einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung führt. Um den Zielen des Naturschutzes zu entsprechen, ist gerade die Vernetzung der Informationen über die jeweiligen kommunalen Gebietsgrenzen hinweg sinnvoll. Der Bundesrechnungshof hat eine Klarstellung im KfW-Merkblatt und ggf. eine Abstimmung mit den für Naturschutzmaßnahmen zuständigen Ländern empfohlen. Aus dem KfW-Merkblatt ist zudem nicht erkennbar gewesen, auf welcher Rechtsgrundlage Kommunen ihr Grünflächenmanagement zu zertifizieren haben, um somit eine Voraussetzung für die Förderung zu erfüllen. Der Verweis auf ein Förderprojekt aus dem Bundesprogramm „Biologische Vielfalt“ ist nicht selbsterklärend gewesen. Es ist offengeblieben, ob eine antragstellende Kommune zuvor das Label „StadtGrün Naturnah“ erreicht haben muss.

2.2.2.3 Da der Zuwendungsgeber nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben regelmäßig eine Erfolgskontrolle, bestehend aus der Zielerreichungs-, der Wirkungs- und der Wirtschaftlichkeitskontrolle, durchzuführen hat und diese sich von der laufenden Beobachtung durch ein Monitoring unterscheidet, gehört die Erfolgskontrolle nicht zu den Aufgaben des Antragstellenden. Es ist Aufgabe des BMUV, die Erfolgskontrolle ordnungsgemäß durchzuführen und die erforderlichen Voraussetzungen dafür mit der Förderrichtlinie zu schaffen. Das BMUV hat dies bei der Beschreibung der Mindestanforderungen für die Maßnahmengruppe A.1 zu berücksichtigen und dafür geeignete messbare Indikatoren und Ziele festzulegen.

2.2.2.4 Die Forderung, nach der im zu fördernden Pflegekonzept „die Ziele des Biotopverbunds“ umzusetzen sind, erfordert den Überblick, wie sich das Gebiet der antragstellenden Kommune darin einordnen lässt. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die KfW bei der Antragsprüfung bewerten kann, ob dies jeweils zutrifft und ob für einen Biotopverbund bereits anderweitige Fördermittel in Anspruch genommen werden oder wurden.

2.2.2.5 Es ist fraglich gewesen, weshalb allein das Erstellen eines Pflegekonzepts nach A.1 eine Fördervoraussetzung für die Förderung der Beschaffung technischer Geräte sein soll. Vielmehr wäre dafür neben einem Pflegekonzept vor allem das Anlegen oder Aufwerten

einer naturnahen Grünfläche eine wesentliche Voraussetzung, für deren Pflege das zu fördernde technische Gerät erforderlich ist. Sofern bereits ein Pflegekonzept ausreichen soll, um Fördermittel für das Beschaffen technischer Geräte zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof das Risiko ungewünschter Mitnahmeeffekte gesehen. Dies gilt es jedoch zu vermeiden.

2.2.2.6 In Bezug auf die Förderfähigkeit eines Pflegekonzepts haben nähere Angaben dazu gefehlt, was ein Pflegekonzept inhaltlich zu einem solchen qualifiziert und wer für dessen Erstellen autorisiert ist. Daher hat ein anwendbarer Prüfmaßstab für die Antragsprüfung durch die KfW gefehlt. Es ist fraglich gewesen, wie das inhaltliche Prüfen von Pflegekonzepten mit der Abwicklung nach bankenmäßigen Aspekten vereinbar ist. Letztlich bilden die Pflegekonzepte die wesentliche Grundlage für die zu fördernden Maßnahmen und damit für die förderfähigen Kosten. Anhand der Förderrichtlinie ist nicht absehbar gewesen, in welcher Höhe Kosten für den Bund entstehen.

2.2.2.7 Die Regelung, nach der die Kosten für Entsiegelungs- und Entsorgungsmaßnahmen „einem nicht wesentlichen Anteil der beantragten Projektmittel entsprechen“ sollen, hat keine Grundlage für eine einheitliche Verwaltungspraxis geboten. Da solche Maßnahmen erfahrungsgemäß kostenintensiv sind, sollte das BMUV vorgeben, bis zu welchem Anteil Kosten dafür höchstens förderfähig sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Mindestanforderungen für die geplante Förderung entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu überarbeiten.

2.2.3 Stellungnahme des BMUV

2.2.3.1 Das BMUV hält daran fest, dass übergeordnete Ziele zur Biodiversitätsförderung nur von Kommunen aufgrund ihrer lokalen Expertise zielführend und sinnvoll formuliert werden können. Aus fachlicher Sicht sei es nicht zielführend oder sinnvoll, überregional konkrete Ziele zur Biodiversitätsförderung festzusetzen. Die Kommunen seien die richtige Ebene, um realistische und individuell passgenaue Ziele für ihre konkreten Grünflächen eigenständig festzulegen. Bundesweit verfügten sie über eine sehr unterschiedliche Grünflächenausstattung, die von verschiedensten Standortkriterien abhängt.

2.2.3.2 Das BMUV habe nicht beabsichtigt, verpflichtende Vorgaben zur Führung eines Grünflächenkatasters zu machen und in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Es hat dies im veröffentlichten KfW-Merkblatt geändert, sodass die Daten in ein Grünflächenkataster aufgenommen werden sollen, „sofern dieses vorhanden ist“. Eine Zertifizierung des Grünflächenpflegekonzepts erfolge ausschließlich freiwillig und sei keine zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung. Voraussetzung für die Bewilligung der Maßnahmen A.2, A.3 und A.4 sei bei Nichtvorhandensein eines Zertifikats die Vorlage eines Pflegekonzepts, das die Anforderungen unter A.1 erfüllt. Daraus müsse der Bedarf für die beantragten Maßnahmen ersichtlich sein. Es sei bei Antragstellung einzureichen und werde inhaltlich durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) geprüft. Sofern allerdings bereits eine

Zertifizierung besteht, entfalle die zusätzliche fachliche Prüfung. Das BMUV habe nach fachlicher Prüfung entschieden, dass durch eine vorherige Zertifizierung die Kenntnisse und Erfahrungen zur Planung und Umsetzung naturnaher Begrünungen in Kommunen ausreichend gegeben seien und so im Sinne der Wirtschaftlichkeit deren Eignung nicht erneut geprüft werden müsse. Fachlich gleichwertige Zertifizierungen würden ebenso akzeptiert wie das Label "StadtGrün Naturnah".

2.2.3.3 Aus naturschutzfachlicher Sicht sei für die Erfolgskontrolle der quantitative Vergleich flächenhafter Maßnahmen vor und nach Projektumsetzung besonders relevant. Daher sei der Biotoptypenwert nach Anlage 2 der Bundeskompensationsverordnung (BKompV) zu ermitteln. Das BMUV hat deshalb im veröffentlichten KfW-Merkblatt die Festlegung von Zielen der Biodiversitätsförderung als „flächenbezogene“ Ziele präzisiert. Eine Minderung der naturschutzfachlichen Wertigkeit will es grundsätzlich ausschließen. Antragstellende hat es nunmehr verpflichtet, dies zu bestätigen. Die Kommunen seien angehalten, beim Erstellen eines Grünflächenpflegeplans eine effektive Erfolgskontrolle zu formulieren. Dabei setze das BMUV auf die Eigenverantwortung der Kommunen. Die Erfolgskontrolle diene mittel- und langfristig der Umsetzung des erarbeiteten Konzepts.

Daneben habe das BMUV in seinem Evaluierungskonzept geeignete Indikatoren zur Erfolgskontrolle festgesetzt. Diese seien bezogen auf den Maßnahmenkomplex A: Erfassung der Biotoptypenwerte nach BKompV; absolute, neu angelegte, aufgewertete, entsiegelte und naturnah gepflegte Projektflächen; Größe der Projektflächen relativ zur Gesamtfläche der Kommune; Anzahl beschaffter technischer Geräte und Anzahl geschulter Personen.

2.2.3.4 Das BMUV hat im veröffentlichten KfW-Merkblatt die Vorgaben zu Pflegekonzepten hinsichtlich des Ziels zum Biotopverbund präzisiert, indem das Pflegekonzept nun zum Erreichen von Zielen des „lokalen, regionalen, landesweiten oder bundesweiten“ Biotopverbunds beitragen soll. Die erstellten Pflegekonzepte würden stichprobenartig durch die KfW mit gutachtlicher Unterstützung fachlich geprüft. Für die Kommunen ergäben sich die raumkonkreten Ziele des Biotopverbunds aus entsprechenden Konzepten auf lokaler und regionaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene aus örtlichen Planungen des Naturschutzes und der räumlichen Planung (z. B. Landschaftsplan). Das BMUV setze entsprechend geltendem Recht voraus, dass Maßnahmen, die Schutzgebiete nach Naturschutzrecht betreffen, mit der jeweils zuständigen Fachbehörde abgestimmt und ggf. von dieser genehmigt werden. Eine Vernetzung der Akteure werde über Austauschformate der KfW und des BfN realisiert.

2.2.3.5 Das BMUV habe die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgenommen und die Förderung von Pflegekonzepten (A.1) an die Umsetzung einer exemplarischen Aufwertungsmaßnahme entsprechend A.3 gekoppelt. Somit werde sichergestellt, dass bei Beantragung von zu beschaffender technischer Ausstattung (A.2) und von Weiterbildungen (A.4) entsprechende naturnahe Grünflächen bestehen und Mitnahmeeffekte vermieden werden. Gemäß Mindestanforderungen müsse sich bei Beantragung von technischer Ausstattung (A.2) grundsätzlich die Notwendigkeit der investiven Mittel aus einem Grünflächenpflegeplan ergeben (Bedarfsnachweis).

2.2.3.6 Die Inhalte, die ein Pflegekonzept ausmachen, sowie die nötigen Qualifikationen zur Konzept-Erstellung ergäben sich klar aus den Mindestanforderungen (A.1). Die Kommunen erstellten die Pflegekonzepte. Es sei ihnen freigestellt, sich dafür gutachterlich unterstützen zu lassen. Das BfN - nicht die KfW - prüfe die eingereichten, bereits bestehenden, aber nicht zertifizierten Pflegekonzepte. Von der KfW beauftragte Fachgutachter überprüften erstmals geförderte Pflegekonzepte stichprobenartig daraufhin, ob sie den fachlichen Mindestanforderungen entsprechen. Die Kosten für das Erstellen eines Pflegekonzepts hingen stark von der Größe und der Grünflächenausstattung der antragstellenden Kommune ab. Sie ließen sich daher aus fachlicher Sicht nicht pauschal begrenzen. Das BMUV hat im veröffentlichten KfW-Merkblatt und im KfW-Formular „Auszahlung“ ergänzt, dass sich die Antragstellenden zur Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten.

2.2.3.7 Die Förderfähigkeit von Entsiegelungsmaßnahmen begründe sich mit der Förderrichtlinie nicht in ihrem Selbstzweck. Entsiegelung sei oftmals Bestandteil einer Renaturierungsmaßnahme und leiste durch die Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen einen Beitrag zur Erreichung der Förderziele. Für Entsiegelungsmaßnahmen (A.3) sowie Modul C hat das BMUV nunmehr den Maximalanteil auf 20 % der beantragten Fördermittel begrenzt. Nicht förderfähig seien explizit der Rückbau von Hochbauten sowie die Altlastensanierung. Damit seien bewusst Maßnahmen von der Förderung ausgeschlossen worden, die besonders kostenintensiv sind.

2.2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV den Empfehlungen teilweise gefolgt ist und Änderungen in den KfW-Merkblättern vorgenommen hat. Er weist darauf hin, dass das Einbeziehen und die Aufgaben des BfN für Antragstellende aus der Förderrichtlinie und den KfW-Merkblättern nicht ersichtlich sind.

Er sieht sich jedoch in seiner Kritik an der fehlenden Bundeszuständigkeit und den fehlenden Programmzielen bestätigt, weil sich das BMUV aufgrund seiner unzureichenden lokalen und regionalen Kenntnisse nicht dafür zuständig und nicht in der Lage sieht, Ziele zur Biodiversitätsförderung festzusetzen. Der Annahme des BMUV, das Festsetzen von Zielen zur Biodiversitätsförderung sei aus den vorgenannten Gründen nicht zielführend und nicht sinnvoll, widerspricht der Bundesrechnungshof ausdrücklich. Das BMUV verletzt den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, wenn es nicht absehen kann, welche Wirkung es mit den einzusetzenden Bundesmitteln erzielt. Es ist zudem zu bezweifeln, dass das BMUV in der Lage ist, die Zielerreichung Deutschlands im europäischen und internationalen Rahmen angemessen zu steuern.

Gerade wegen der Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023¹⁶ auf die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 ist es geboten, die Ausgaben des

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231.

Bundes auf ihre Notwendigkeit und ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, dass das BMUV wesentliche haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet.

2.3 Pflanzung von Bäumen

2.3.1 Sachverhalt

Nach Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts mit Anlage gehören zur Maßnahmengruppe B folgende förderfähige Maßnahmen:

(B) Pflanzung von Bäumen

- B.1 Erstellung von Straßen- und Stadtbaumkonzepten,
- B.2 Pflanzung von Straßenbäumen,
- B.3 Pflanzung von Einzelbäumen,
- B.4 Nachträgliche Standortoptimierung zur Erhaltung bestehender Stadtbäume,
- B.5 Mehrjährige Entwicklungspflege von Neupflanzungen.

Für die Förderung von Straßen- und Stadtbaumkonzepten (B.1) verlangte das BMUV unter anderem von den Antragstellenden das Festlegen „von Zielen und messbaren Parametern zur Erreichung der Ziele“. Außerdem sind die Straßen- und Stadtbaumkonzepte durch Kommunalparlamente zu beschließen. Konzepte sind nur förderfähig, wenn eine „modellhafte Maßnahme“ aus der Maßnahmengruppe B.2 bis B.4 umgesetzt wird.

Für die Pflanzung von Straßenbäumen (B.2) gab das BMUV vor, dass diese vorzugsweise in Grünstreifen anstatt in einzelnen Baumgruben zu pflanzen und Ausnahmen jeweils zu begründen sind. Die Pflanzung von Einzelbäumen (B.3) wollte es nur auf „öffentlichen Grünflächen“ fördern.

Das BMUV wollte die Förderung einer bis zu dreijährigen Entwicklungspflege der geförderten Pflanzung von Straßen- und Einzelbäumen ermöglichen (B.5).

2.3.2 Würdigung

2.3.2.1 Das BMUV hat es den Antragstellenden überlassen wollen, maßnahmenbezogene Ziele und messbare Indikatoren festzulegen, ohne Förderziele auf der Programm- und

Projektebene vorzugeben. Diese Aufgabe obliegt jedoch dem BMUV als der für die Verwendung der Bundesmittel verantwortlichen Stelle.

2.3.2.2 Es ist nicht erklärlich gewesen, weshalb Pflanzkonzepte als Fördervoraussetzung regelmäßig einen Beschluss durch das Kommunalparlament erfordern. Das BMUV hat es ferner versäumt darzulegen, was eine „modellhafte Maßnahme“ der Maßnahmengruppe B.2 bis B.4 kennzeichnet. Den Modellcharakter von Straßenbäumen hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, weil es sich um eine jahrhundertalte Tradition der Stadtgestaltung handelt.

2.3.2.3 Die Vorgabe des BMUV zur vorzugsweisen Anordnung von Straßenbäumen (B.2) und das Erfordernis, „Ausnahmen“ zu begründen, können als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verstanden werden, zumal das BMUV nicht dargelegt hat, welche Auswirkungen ein Abweichen von der vorzugsweisen Anordnung der Straßenbäume auf das Erreichen der Bundesklimaschutzziele für den Landsektor hat.

2.3.2.4 Bei der Förderung der Pflanzung von Einzelbäumen auf „öffentlichen Grünflächen“ (B.3) sollte festgelegt werden, ob es sich dabei um eine Grünfläche im grundbuchlichen Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand handeln muss. Sofern die Förderung auch auf öffentlich zugängliche Grünflächen im grundbuchlichen Eigentum der öffentlichen Hand oder im Besitz Dritter ausgeweitet werden soll, wäre die Nutzung als öffentlich zugängliche Grünfläche auch über das Ende der Zweckbindungsfrist im Jahr 2045 grundbuchrechtlich zu sichern. Andernfalls wäre die Wirkung für das Erreichen der Bundesklimaschutzziele, die weit über das Jahr 2045 hinaus Bestand haben sollen, nicht von Dauer und der Zweckzweck wäre letztlich nicht erfüllt.

2.3.2.5 Als Ausdruck des Eigeninteresses der Antragstellenden hat es der Bundesrechnungshof für zumutbar gehalten, die Kosten für die Entwicklungspflege der geförderten Pflanzungen der Straßen- und Einzelbäume in die Eigenverantwortung der antragstellenden Kommunen zu geben. Die Pflicht, die in ihrem Besitz oder Eigentum befindlichen Grünflächen zu pflegen, obliegt der öffentlichen Hand ohnehin in ihrer Eigentümerfunktion.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV die Vorgabe konkreter Förderziele und messbarer Indikatoren für die Maßnahmengruppe B empfohlen, die sich für eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle eignen. Darüber hinaus sollte es die geplanten Regelungen überarbeiten, um die Bedenken des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

2.3.3 Stellungnahme des BMUV

2.3.3.1 Aufgrund der bundesweit sehr unterschiedlichen Stadtbaumzusammensetzung sei es aus fachlicher Sicht nicht zielführend oder sinnvoll, überregional konkrete Ziele zur Biodiversitätsförderung für die zu entwickelnden Stadtbaumkonzepte festzusetzen. Die Kommunen sollten daher angepasste, individuelle Ziele eigenständig festlegen. Zusammengefasst habe das BMUV mit 150 000 zusätzlichen Bäumen ein klares Förderziel für Stadtbäume

im Aktionsprogramm sowie messbare Indikatoren zur Erfolgskontrolle im Evaluierungskonzept der Förderrichtlinie festgelegt.

2.3.3.2 Die Beschlussfassung zu Stadtbaumkonzepten durch das Kommunalparlament betrachte das BMUV als essentiell. Sie schaffe Verbindlichkeit für deren Umsetzung bei der Stadtplanung und trage zur langfristigen Umsetzung des Konzepts bei. Damit stelle das BMUV einen effizienten Fördermitteleinsatz sicher. Eine Beschlussfassung durch das Kommunalparlament habe sich außerdem als bewährte Praxis in anderen Förderungen bei der KfW ergeben, wie beispielweise bei dem Zuschussprogramm „Energetische Stadtsanierung“.

Eine "modellhafte Maßnahme" der Maßnahmengruppe B.2 bis B.4 sollte bedeuten, dass die Kommunen nicht den gesamten Inhalt des Konzepts über die Förderrichtlinie, sondern zumindest eine Umsetzungsmaßnahme im Zuge dieses geförderten Projektes realisieren sollen. Das BMUV hat das KfW-Merkblatt angepasst und auf das Wort „modellhaft“ verzichtet.

2.3.3.3 Da das Pflanzen von Straßenbäumen (B.2) als freiwillige Pflanzung zusätzlicher Stadtbäume vorgesehen ist, bestehe kein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Mit den Vorgaben zur Pflanzung würden sowohl Ziele der Biodiversitätsförderung als auch des Klimaschutzes verfolgt. Das Schaffen eines optimalen Baumstandorts diene einer langen Klimaschutzwirkung und sei wegen der Vorgabe des effizienten Einsatzes von Fördermitteln geboten. Die Vorgaben basierten auf neuer kommunaler Praxis und wissenschaftlichen Erkenntnissen im Bereich der Stadtbaumpflanzung. Mit der Möglichkeit für Ausnahmen entspreche das BMUV einzelfallspezifischen Anforderungen und der kommunalen Selbstverwaltung.

2.3.3.4 Nach KfW-Programmbestimmungen werde eine Zweckbindungsfrist mindestens bis zum Jahr 2045 festgesetzt. Aufgrund der positiven Ökosystemleistungen hinsichtlich Biodiversität, Klimaschutz und Klimaanpassung ergäbe sich ein Eigeninteresse der Kommunen für den langfristigen Bestand der Fördermaßnahmen. Weiterhin würden die Kommunen mit Antragstellung die Integration der umgesetzten Maßnahmen in bestehende Pflegepläne bestätigen. Hinsichtlich der festgesetzten Zweckbindungsfrist sehe das BMUV daher keinen Anpassungsbedarf.

2.3.3.5 Die Pflanzung von Bäumen sei nicht nur an sich mit hohen Kosten verbunden, sondern verursache auch hohe Folgekosten, insbesondere bei der Entwicklungspflege. Dies gelte in besonderem Maße im Siedlungsbereich, speziell im Straßenraum. Somit verursachen Baumpflanzungen im öffentlichen Raum den Kommunen langfristige Kosten, die vollständig den durchschnittlichen Investitionskosten entsprächen. Die Pflege kommunaler Grünflächen werde nach allgemeiner Auffassung als freiwillige Leistung der Daseinsvorsorge eingestuft. Die Übernahme der Entwicklungspflege sei daher angemessen und erforderlich.

2.3.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat mit seiner Stellungnahme die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht umfassend ausgeräumt.

Es ist nicht ausreichend, sich auf das Ziel von 150 000 Baumneupflanzungen im Aktionsprogramm zu berufen, zumal das BMUV offensichtlich nicht abzuschätzen vermag, wie viele Neupflanzungen es mit der Förderrichtlinie initiieren kann oder muss. Außerdem kann das BMUV nicht abschätzen, welchen Effekt eine Baumneupflanzung auf die Biodiversität hat. Folglich bleibt weiterhin unklar, welche Wirkung der Einsatz der Fördermittel für die Maßnahmengruppe B haben wird. Umso unverständlicher ist die Begründung, dass zusätzliche detaillierte Pflanzvorgaben und Abweichungsregelungen aufgrund der Fördermitteleffizienz erforderlich seien. Das BMUV kann die Auswirkungen einer Pflanzung im Grünstreifen oder in einer Baumgrube lediglich populärwissenschaftlich herleiten, ohne zu wissen, ob der höhere Aufwand für das Herstellen des Grünstreifens im Einzelfall wirtschaftlich sinnvoller sein kann als eine höhere Anzahl von Neupflanzungen beispielsweise in Baumgruben.

Zur Frage der Ausweitung der Bundesmittel auf öffentliche Flächen ohne die Festlegung, dass darunter ausschließlich Flächen im kommunalen Eigentum oder Besitz fallen, hat sich das BMUV nicht geäußert. Es hat die Regelungen unverändert gelassen. Eine Abgrenzung, was unter „öffentliche Grünfläche“ oder „öffentlicher Raum“ konkret (eigentumsrechtlich) zu verstehen ist, fehlt jedoch. Die Regelungen der KfW-Merkblätter widersprechen sich, weil die Bundesmittel auf „öffentlichen Grünflächen“ und im „öffentlichen Raum“ eingesetzt werden dürfen, die Liste der möglichen Empfänger für weitergeleitete Förderungen jedoch nicht abschließend ist. Der Bundesrechnungshof sieht hier weiterhin das Risiko ungewünschter Mitnahmeeffekte, insbesondere durch die Möglichkeit der Weiterleitung von Fördermitteln.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungsempfänger ihr Eigeninteresse an der Förderung von Neupflanzungen durch die Übernahme der Entwicklungspflege zeigen sollten. Fehlende finanzielle Mittel bei Kommunen oder Ländern begründen keine Aufgabenwahrnehmung durch den Bund, insbesondere wenn es sich um Aufgaben außerhalb seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit handelt.

2.4 Schaffung von Naturoasen

2.4.1 Sachverhalt

Die geförderten Maßnahmen sollten nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts grundsätzlich innerhalb von zwei Jahren nach der Zusage abgeschlossen sein. Auf Antrag sollte der Zeitraum um bis zu zwei Jahre verlängert werden können.

Nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts mit Anlage gehören zur Maßnahmengruppe C folgende förderfähige Maßnahmen:

(C) Schaffung von Naturoasen

- C.1 Schaffung bzw. Qualifizierung kleiner lokalklimatisch wirksamer und biodiversitätsfördernder Parkanlagen (sogenannten Pikoparks),
- C.2 Schaffung von Naturerfahrungsräumen,
- C.3 Schaffung urbaner Waldgärten,
- C.4 Schaffung urbaner Wälder,
- C.5 Maßnahmen zur Renaturierung innerörtlicher Kleingewässer,
- C.6 Mehrjährige (bis zu 36 Monate) Entwicklungspflege von Neupflanzungen.

Die Maßnahmen sind „unter Berücksichtigung der naturschutzfachlichen Wertigkeit der Ausgangsflächen“ zu planen. Nähere Angaben, nach welchem Verfahren dies zu ermitteln ist, enthielt der Entwurf des KfW-Merkblatts nicht.

Die Kosten für Entsiegelungen im Zusammenhang mit Renaturierungsmaßnahmen sollten „dabei einen nicht wesentlichen Anteil der beantragten Projektmittel einnehmen“.

Mit der Maßnahme C.1 sollte das Schaffen von „kleinteiligen Grünflächen und -strukturen“ gefördert werden. Unter anderem sollen eine hohe Aufenthaltsqualität und barrierefreie Erschließung „(keine Schließzeit, kein Eintrittspreis ...)“ sichergestellt werden.

Das BMUV will das Anlegen urbaner Waldgärten (C.3) und urbaner Wälder (C.4) fördern. Konkrete Ziele, die es damit erreichen will, waren im Entwurf des KfW-Merkblatts nicht genannt. Sie sollten auf innerstädtischen Flächen errichtet werden. Mit der Maßnahme C.6 wollte das BMUV neben einer bis zu dreijährigen Entwicklungspflege der urbanen Waldgärten und urbanen Wälder auch deren Betrieb fördern.

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) förderte bis zum Jahr 2023 mit seinem Bundesprogramm „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ unter anderem das Anlegen von wohnortnahen Freiräumen als sogenannte Klimaoasen sowie großräumige Projekte zur Umwandlung von Brachflächen in naturnah gestaltete Flächen.¹⁷ Mit dem Bundesprogramm „Energetische Stadtsanierung“ förderte das BMWSB unter anderem Maßnahmen zur Schaffung und Aufwertung von Grün- und Freiflächen und von Brachflächen sowie Entsiegelung, Begrünung von Straßen und Plätzen sowie die Vernetzung von Grün- und Freiflächen in Quartieren.¹⁸

¹⁷ Ziffer 2, BMWSB: Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel, Klima- und Transformationsfonds, Projektaufruf 2023.

¹⁸ KfW-Merkblatt „IKK – Energetische Stadtsanierung – Quartiersversorgung, Klimaschutz und Klimaanpassung im Quartier“ Kredit 201, Stand: 03/2023.

2.4.2 Würdigung

2.4.2.1 Da es kein vereinheitlichtes Verfahren zur Ermittlung der naturschutzfachlichen Wertigkeit von Flächen gibt, hat der Bundesrechnungshof die Vorgabe im Entwurf des KfW-Merkblatts für die Bewertung der Förderfähigkeit einer Maßnahme als ungeeignet bewertet, insbesondere weil kein Vergleich der verschiedenen Förderanträge hinsichtlich ihrer Wirkung möglich ist. Damit kann das BMUV den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel im Sinne der höchstmöglichen Fördermitteleffizienz nicht gewährleisten.

2.4.2.2 Die geplante Regelung zum förderfähigen Anteil von Kosten für Entsiegelungsmaßnahmen war unklar und würde zu einer nicht einheitlichen Verwaltungspraxis führen (vgl. Ziffer 2.2.2).

2.4.2.3 Da die Antragstellenden über die geplante förderfähige dreijährige Entwicklungspflege hinaus für sachgerechten Erhalt und Pflege verantwortlich sind und die Kosten dafür zu tragen haben, sollte es in deren Entscheidung liegen, ob aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine zeitweise Schließung von Parkanlagen, beispielsweise aus Sicherheitsgründen und zum Schutz vor Vandalismus, in den Nachtstunden geboten ist. Es war ohnehin fraglich, warum die Förderung von einer solchen Bedingung abhängen soll und wie das BMUV kontrollieren will, dass eine solche Bedingung während der Zweckbindungsfrist erfüllt wird.

2.4.2.4 Das Anlegen von urbanen Waldgärten (C.3) und urbanen Wäldern (C.4) als sogenannte Naturoasen greift in die Stadtentwicklung ein. Da es an konkreten inhaltlichen Hinweisen fehlt, wodurch sich vom BMWSB geförderte „Klimaoasen“ von den förderfähigen „Naturoasen“ des BMUV unterscheiden, hat der Bundesrechnungshof eine Konkurrenz der Bundesförderungen nicht ausgeschlossen. Für die beabsichtigten Naturoasen des BMUV hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass sich diese innerhalb des Regel-Förderzeitraums von zwei Jahren umsetzen lassen. Er hat sich überdies die Frage nach deren Betrieb im Anschluss an die vorgesehene Förderung der dreijährigen Entwicklungspflege gestellt. Das BMUV hat dafür zu sorgen, dass es mit einer solchen Förderung keine langfristigen finanziellen Verpflichtungen des Bundes präjudiziert und dennoch der Zuwendungszweck über das Jahr 2045 hinaus als erreicht gilt.

Der Bundesrechnungshof hat eine klare Abgrenzung der förderfähigen Maßnahmen zu anderen Bundesprogrammen empfohlen. Er hat das BMUV gebeten darzulegen, wie es den Betrieb der mit Bundesmitteln geförderten Naturoasen und damit deren Wirkung für natürlichen Klimaschutz in Kommunen langfristig sicherstellen will. Er hat empfohlen, die geplanten Regelungen zu überarbeiten.

2.4.3 Stellungnahme des BMUV

2.4.3.1 Als vereinheitlichtes Verfahren zur Ermittlung der naturschutzfachlichen Wertigkeit werde das BMUV auf Biotoptypenwerte gemäß Anlage 2 der BKompV zurückgreifen. Biotopkartierungen seien von den Antragstellenden als Pflichtbestandteil des

Verwendungsnachweises einzureichen. Zudem sei bei Antragstellung die Pflichtbestätigung zu leisten, dass eine Verbesserung der Biotoptypenwerte angestrebt und eine Wertminderung ausgeschlossen wird. Insoweit hat das BMUV das veröffentlichte KfW-Merkblatt geändert.

Anhand der Biotopkartierung könne die naturschutzfachliche Wertigkeit der Projektfläche vor und nach Maßnahmenumsetzung nachvollzogen und die Förderfähigkeit beurteilt werden. Das BMUV werde nur ausgewählte Maßnahmen fördern, deren Auswahl auf wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich der effizientesten Maßnahmen basiere. Das BMUV hat das veröffentlichte KfW-Formular zur Auszahlung dahingehend ergänzt, dass Antragstellende nunmehr den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel bestätigen müssen. Gemäß KfW-Formular „Bestätigung zum Antrag“ sei von den Antragstellenden eine Biotoptypenkartierung einzureichen.

2.4.3.2 Das BMUV hat eine Regelung zur Begrenzung der förderfähigen Kosten für Entsiegelungen im veröffentlichten KfW-Merkblatt aufgenommen. Die Kosten für Entsiegelungen sind in der Kostenaufstellung als gesonderter Posten auszuweisen (vgl. 2.2.3)

2.4.3.3 Der Verzicht auf Schließzeiten stelle eine uneingeschränkte öffentliche Zugänglichkeit der geförderten Parkanlagen (C.1) sicher, wozu Naturerleben sowie Erholungswirksamkeit für alle Bürger und Bürgerinnen, beispielsweise auch das Erleben der nachtaktiven Tierwelt gehöre. In dieser Hinsicht sei auch auf insektenfreundliche Beleuchtung zu achten. Zeitweilige Sperrungen aus Sicherheitsgründen (z. B. Wegesicherungsmaßnahmen) seien hiervon unberührt. Die derzeitigen Formulierungen in den Mindestanforderungen sehe das BMUV als ausreichend an.

2.4.3.4 Das BMUV habe „Naturoasen“ mit den Mindestanforderungen hinreichend deutlich abgegrenzt. Der explizite Fokus auf die Stärkung der biologischen Vielfalt im Siedlungsbereich grenze die Förderung ausreichend von bereits bestehenden Bundesförderungen ab. Im Projektauftrag des BMWSB „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ werde der Fördergegenstand "Klimaoasen" hingegen inhaltlich kaum spezifiziert. Erfahrungen aus entsprechenden Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben hätten gezeigt, dass zwei Jahre für die Bau- und Umsetzungsmaßnahmen für Naturoasen in der Regel ausreichend seien. Fragen des Flächeneigentums sowie vorgelagerte Planungsprozesse seien vor Antragstellung zu regeln. Zudem seien keine umfangreichen infrastrukturellen Erschließungsmaßnahmen und keine Genehmigungsverfahren erforderlich. Die Zweifel des Bundesrechnungshofes teile das BMUV nicht.

Hinsichtlich der Verstetigung der geförderten Flächennutzung müsse die antragstellende Kommune grundsätzlich eine Selbstverpflichtung eingehen, dass sie geförderte Flächen in bestehende Pflegepläne/-konzepte integriert. Aufgrund der zusätzlichen sozialen Komponente von Naturerfahrungsräumen (C.2) und Waldgärten (C.3) seien gemäß KfW-Formularblatt „Bestätigung zum Antrag“ Konzepte zur Verstetigung des Flächenbetriebs zu erstellen und mit dem Verwendungsnachweis einzureichen. Um das Erfordernis zu verdeutlichen, hat das BMUV nunmehr das KfW-Merkblatt zu den Mindestanforderungen ergänzt.

2.4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV einige Hinweise aufgegriffen und die Regelungen in KfW-Merkblättern und -Formularen präzisiert und ergänzt hat.

Er bleibt bei seiner Auffassung, dass es Kommunen möglich sein muss, über mögliche Schließzeiten ihrer Parkanlagen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich zu entscheiden. Das BMUV widerspricht sich bei seiner Argumentation, einerseits biologische Vielfalt fördern zu wollen und diese andererseits durch Lichtverschmutzung als Folge nächtlicher Öffnungszeiten massiv zu stören. In Siedlungsbereichen dürfte sich nachtaktives Tiererleben zudem auf unliebsame Begegnungen mit Wildschweinen, Waschbären oder Füchsen begrenzen. Hingegen vernachlässigt das BMUV den erforderlichen Schutz öffentlicher Vermögensgegenstände vor Vandalismus. Die Argumentation des BMUV überzeugt nicht.

Sofern das BMUV aufgrund seiner Erfahrungen aus Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben davon ausgeht, dass regelmäßig der Zeitraum von zwei Jahren für Bau- und Umsetzungsmaßnahmen für „Naturoasen“ ausreichend ist, ist die vom BMUV eingeräumte mögliche Verlängerung um zwei Jahre unerklärlich.

3 Wirtschaftlichkeit

3.1 Sachverhalt

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz darf eine Förderung nur im notwendigen Umfang stattfinden. Dies ist auch im Hinblick auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel geboten.¹⁹

In einer Förderrichtlinie sind Zuwendungsart, Finanzierungsart und Finanzierungsform festzulegen. Die förderfähigen Ausgaben oder Kosten sind möglichst konkret zu bezeichnen, um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen.²⁰ Vor Bewilligung der Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.²¹ Eine Zuwendung darf ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des

¹⁹ §§ 7 und 23 BHO.

²⁰ Nummer III.5 Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO.

²¹ VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO.

Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.²² Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten, sollen diese sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen.²³

Der Entwurf der Förderrichtlinie enthielt Verweise auf die §§ 23, 44, 91, 100, 111 und 112 BHO. Er regelte außerdem, dass das KfW-Merkblatt Bestimmungen enthalten soll, unter anderem zu „Art, Umfang und Höhe der Förderung“ sowie zum „Verfahren (insbesondere Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung, Verwendungsnachweis)“.

Antragsberechtigte

Der Entwurf der Förderrichtlinie sah kommunale Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände, rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe von kommunalen Gebietskörperschaften, kommunale Zweckverbände (allesamt als „Kommunen“ bezeichnet) sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts als antragsberechtigt vor, sofern sie nicht dem Bund oder den Ländern zuzuordnen sind (z. B. Kirchen).

Das BMUV sah im Entwurf des KfW-Merkblatts die Möglichkeit vor, Zuschüsse weiterzuleiten. Kommunen (Erstempfangende) dürfen Zuschüsse nur zweckbestimmt für förderfähige Maßnahmen an Dritte (Letztempfangende) weiterleiten, für die mit Ausnahme der Antragsberechtigung die gleichen Förderbedingungen gelten wie für die Erstempfangenden. Die Zuschüsse sollten zum Beispiel weitergeleitet werden können an

- Unternehmen mit mehrheitlich kommunalem Gesellschafterhintergrund, d. h. unmittelbare oder mittelbare Beteiligung einer oder mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften oder Bundesländer mit insgesamt mehr als 50 %, bei einer kommunalen Mindestbeteiligung von 25 %,
- Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, Wohnungseigentümergeinschaften,
- Kirchen, privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Vereine oder Verbände.

Der dem Entwurf der Förderrichtlinie zugrunde liegende Mandatarvertrag zwischen dem BMUV und der KfW sah in seiner Entwurfsfassung zudem die Weiterleitung von Zuschüssen an Eigentümerinnen und Eigentümer von selbstgenutzten Wohngebäuden und Eigentümerstandortgemeinschaften vor.

Höhe der Förderung

Nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts sollte der Zuschuss „grundsätzlich 80 % der förderfähigen Kosten“ betragen. Im Falle finanzschwacher Kommunen, die nach jeweiligem

²² VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

²³ VV Nummer 2.5 zu § 44 BHO.

Landesrecht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben, sollte der Zuschuss grundsätzlich 90 % der förderfähigen Kosten betragen. Für projektbezogene Personalkosten galt je Modul ein Höchstbetrag von 72 000 Euro.

Förderfähig sollten ausschließlich die Anschaffung von Sachgütern, das Erbringen von Dienstleistungen Dritter (externe Kosten) sowie projektbezogene Personalkosten sein. Dies galt ebenfalls für die mehrjährige Entwicklungspflege (B.5, C.6) im Rahmen der Projektlaufzeiten. Weitere Angaben zu den förderfähigen Kosten enthielt der Entwurf des KfW-Merkblatts nicht. Das BMUV bestätigte, dass eine pauschale maximale Zuwendungssumme pro Maßnahme oder Antrag nicht vorgesehen sei.

Nach dem Entwurf des KfW-Merkblatts war die Kombination einer Förderung aus dem Zuschussprogramm mit anderen Fördermitteln (Kredite oder Zulagen/Zuschüsse) grundsätzlich zulässig, sofern die Summe aus Krediten, Zuschüssen oder Zulagen die Summe der förderfähigen Kosten nicht übersteigt. Die gleichzeitige Inanspruchnahme anderer Förderprogramme des Bundes für dieselbe Maßnahme war ausgeschlossen. Die Einhaltung dessen muss die Kommune im Antrag bestätigen.

Verfahren

Der dem Entwurf der Förderrichtlinie zugrunde liegende Mandatarvertrag zwischen dem BMUV und der KfW regelte in seiner Entwurfsfassung, dass die KfW das Zuschussprogramm nach bankenmäßigen Gesichtspunkten abwickelt.

Der Entwurf des KfW-Merkblatts regelte für die Antragstellung, welche Unterlagen bei der KfW einzureichen sind und für die Bereitstellung der Fördermittel, dass diese nachschüssig ausgezahlt werden. Regelungen zu einem Auswahlverfahren der zu fördernden Maßnahmen enthielt der Entwurf des KfW-Merkblatts nicht.

3.2 Würdigung

3.2.1 Nach der mit dem Entwurf des KfW-Merkblatts beabsichtigten Regelung handelt es sich um eine Anteilfinanzierung in Höhe von 80 bzw. 90 % der förderfähigen Kosten. Dabei hat es das BMUV versäumt, die förderfähigen Kosten möglichst konkret zu bezeichnen. Nach der Beschreibung „Anschaffung von Sachgütern, die Erbringung von Dienstleistungen Dritter (externe Kosten) sowie projektbezogene Personalkosten“ gelten somit alle für eine Maßnahme anfallenden Kosten als förderfähig. Weder der Entwurf der Förderrichtlinie noch des KfW-Merkblatts mit Anlage enthielten einen Hinweis auf das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel. In Verbindung mit dem Fehlen – mit Ausnahme projektbezogener Personalkosten – eines maßnahmen- oder antragsbezogenen Höchstbetrags der förderfähigen Kosten oder des Zuschusses hat die geplante Regelung das Risiko hoher unerwünschter Mitnahmeeffekte geborgen. Es haben Regelungen gefehlt, die die förderfähigen Kosten für verschiedene Komponenten einer Maßnahme auf die für das

Erfüllen des Zuwendungszwecks erforderliche Höhe begrenzen, beispielsweise für das Beschaffen von IT und Sachmitteln im Verhältnis zu Investitionen für Neupflanzungen oder Grünflächen. Mit dem Entwurf des KfW-Merkblatts hat das BMUV insofern Vorgaben im Entwurf des Mandatarvertrags zum Umfang und zur Höhe des Zuschusses nicht ausreichend umgesetzt.

3.2.2 Das BMUV hat darauf verzichtet, ein Verfahren und entsprechende Bewertungsmaßstäbe für die Auswahl förderfähiger Maßnahmen festzulegen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle Projekte, die nach den Angaben der Antragstellenden den Mindestanforderungen nach dem KfW-Merkblatt genügen, mit 80 bzw. 90 % der als förderfähig geltend gemachten Kosten bezuschusst werden sollen, solange Bundesmittel dafür verfügbar sind. Dass eine inhaltliche Prüfung der beantragten Maßnahmen hinsichtlich ihrer erzielbaren Wirkung für natürlichen Klimaschutz im Sinne einer Bestenauswahl nicht vorgesehen war, hat sich auch aus dem Entwurf des Mandatarvertrages abgeleitet, nach dem das Zuschussprogramm ausschließlich bankenmäßig abgewickelt werden soll.

Mit einer solchen verbindlichen Zuschussquote hat das BMUV auch das Subsidiaritätsprinzip außer Acht gelassen, weil der Zuschuss unabhängig von der tatsächlichen Finanzkraft des Antragstellenden gewährt werden sollte. Dies ist besonders kritikwürdig, wenn Bundesmittel an Dritte weitergeleitet werden. So bleiben beispielsweise die Vermögenswerte von Wohnungsunternehmen, Wohnungseigentümergeinschaften und Verbänden bei der Bemessung der Zuschusshöhe unberücksichtigt. Die im Entwurf des Mandatarvertrags außerdem vorgesehene Weiterleitung der Bundesmittel an Eigentümer selbstgenutzter Wohngebäude sollte aus dem Vertrag gestrichen werden. Sie war im Entwurf des KfW-Merkblatts nicht vorgesehen.

3.2.3 Die geplante Regelung, nach der eine Kombination der Förderungen aus dem Zuschussprogramm mit anderen Förderungen zulässig sein sollte, hat letztlich eine Vollfinanzierung ermöglicht. Diese soll aber nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben ein Ausnahmefall sein. Die geplante Regelung, nach der Bundesförderungen verschiedener Ressorts für dieselbe Maßnahme nicht zulässig sind, hat der Bundesrechnungshof in der Praxis als nicht verlässlich überprüfbar kritisiert. Der KfW dürften örtliche Informationen zu möglichen Förderungen und das bankenseitige Eigeninteresse für den Ausschluss von Doppelförderungen fehlen, sodass dies lediglich durch eine Eigenerklärung der Antragstellenden ausgeschlossen werden kann. Dies hat der Bundesrechnungshof bemängelt. Das BMUV sollte auch im Falle des Einsatzes von Drittmitteln einen Mindestanteil der einzusetzenden Eigenmittel festlegen, um das Eigeninteresse der Antragstellenden an den geförderten Maßnahmen zu gewährleisten.

3.3.3 Indem das BMUV auf die Vorgabe konkreter Förderziele und messbarer Indikatoren verzichtet und zudem – abgesehen von den Personalkosten – die förderfähigen Kosten oder den Zuschuss weder im Umfang noch in der Höhe begrenzt und Vollfinanzierungen nicht ausgeschlossen hat, hat es eine wirtschaftliche Mittelverwendung nicht sichergestellt. Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass das BMUV mit dem geplanten Zuschussprogramm auf einen möglichst hohen Mittelabfluss aus dem KfF fokussiert. Stattdessen muss es das Ziel sein, die zur Verfügung stehenden Bundesmittel mit der

bestmöglichen Wirkung für natürlichen Klimaschutz einzusetzen. Eine „Gießkannenförderung“ ist weder auf die bestmögliche Wirkung noch auf den tatsächlichen örtlichen Bedarf ausgerichtet und daher unzulässig.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMUV seiner haushaltsrechtlichen Verpflichtung nachkommt und den Einsatz der Bundesmittel unter Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebots auf die bestmögliche Wirkung für natürlichen Klimaschutz ausrichtet.

3.3 Stellungnahme des BMUV

3.3.1 Hinsichtlich der förderfähigen Kosten hat das BMUV das veröffentlichte KfW-Merkblatt zu den Mindestanforderungen ergänzt, sodass allgemeine, in Zusammenhang mit dem Arbeitsplatz entstehende unspezifische Ausgaben für die technische Ausstattung von Arbeitsplätzen und für den alltäglichen Bürobedarf (z. B. Papier-, Kopier- und Portobedarf) nicht förderfähig sind. Außerdem haben sich die Antragstellenden zu verpflichten, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und Eigenmittel in Abhängigkeit ihres finanziellen Leistungsvermögens als Ausdruck des Eigeninteresses in angemessener Höhe einzubringen.

3.3.2 Das BMUV stelle die Förderung ausgewählter, konkret beschriebener Maßnahmen, deren Auswahl auf wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich der effizientesten Maßnahmen basiere, sicher. Da die Antragstellenden den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel zu bestätigen haben, gewährleiste das BMUV den wirtschaftlichen Mitteleinsatz.

3.3.3 Das BMUV hat im veröffentlichten KfW-Merkblatt die Regelungen zur Weiterleitung von Mitteln an Dritte angepasst, indem es nunmehr auf „gemeinnützige“ Wohnungsunternehmen abstellt und die Weiterleitung an private Wohnungseigentümer und -gemeinschaften mit weniger als 25 % kommunaler Beteiligung gestrichen hat.

Den Vorwurf des Bundesrechnungshofes, mit dieser Förderrichtlinie werde eine „Gießkannenförderung“ implementiert, hat das BMUV zurückgewiesen. Ziel dieser Förderrichtlinie sei es vielmehr, mittels klar definierter Fördergegenstände und eines effizienten Fördermanagements passgenaue und wirksame Maßnahmen zur Begrünung von Städten und Kommunen zu initiieren.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV einige seiner Hinweise in den veröffentlichten KfW-Merkblättern berücksichtigt hat.

Allerdings hat das BMUV den Vorwurf der „Gießkannenförderung“ nicht widerlegen können, weil es weiterhin auf ein Auswahlverfahren im Sinne einer Bestenauswahl verzichtet. Dies

könnte das BMUV ohnehin nur gewährleisten, wenn es konkrete Förderziele für die Fördergegenstände auf der Projektebene festgelegt hätte.

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken hinsichtlich des Einsatzes der Bundesmittel nach dem tatsächlichen örtlichen Bedarf und mit der bestmöglichen Wirkung aufrecht.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.