

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

Ausgaben für das Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ (Fassung 2020) in den Jahren 2020 bis 2023

Kapitel 1601 Titel 685 01

Teil III: Geförderte Vorhaben



30. Juni 2025

Geschäftszeichen: II 1 - 0001836/III

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	9
2	Förderschwerpunkt 1: Beratung und Erstellung von Konzepten zur Anpassung an den Klimawandel	11
2.1	Qualifikation für das Erstellen von Klimaanpassungskonzepten	11
2.2	Adressierte Folgen des Klimawandels	12
2.3	Konzepte zur energetischen Sanierung statt zur Klimaanpassung gefördert	13
2.4	Teil-Förderschwerpunkte unzureichend abgegrenzt.....	14
2.5	Fehlende Vorgabe zur Qualifikation der Berater.....	15
2.6	Anforderungen an Konzepte und Berater zur Klimaanpassung erforderlich.....	15
2.7	BMUKN hat Kritik an Qualität der geförderten Anpassungskonzepte anerkannt	16
2.8	Bundesrechnungshof betont weiterhin Erfordernis eines ganzheitlichen Ansatzes bei Klimaanpassungskonzepten	16
3	Förderschwerpunkt 2: Investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.....	17
3.1	Verschattungen	18
3.2	Trinkwasserspender.....	19
3.3	Wasserelemente in Außenanlagen.....	19
3.4	Fenstererneuerungen.....	20
3.5	Wärmedämmung	21
3.6	Fehlende Zuständigkeit für geförderte Maßnahmen	21
3.7	Fehlende Wirtschaftlichkeit	21
3.8	Gießkannenförderung ohne Steuerungswirkung.....	24
3.9	BMUKN hat Vorgehen mit Wachstumsimpuls und Zeitersparnis gerechtfertigt	24
3.10	Bundesrechnungshof hält Kritik an Gießkannenförderung aufrecht	25
4	Förderschwerpunkt 3: Kampagnen und Weiterbildungsprogramme	26
4.1	Bund fördert seit dem Jahr 2011 Bildungsmodule zur Klimaanpassung	26
4.2	Bewilligte Bildungsmodule	27
4.3	Zweifel am Förderbedarf.....	27
4.4	Zweifel an Förderfähigkeit	28

4.5	BMUKN sieht weiterhin Bedarf für Förderung von Bildungsmodulen zur Klimaanpassung	28
4.6	Bundesrechnungshof lehnt weitere Förderungen von Bildungsmodulen ab	29

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

AnpaSo-Förderrichtlinie *Förderrichtlinie "Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)"*

B

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit; bis zum 5. Mai 2025: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)*

D

DAS-Bundesprogramm *Bundesprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zur Umsetzung der Deutschen Anpassungsstrategie*

Z

ZKA *Zentrum KlimaAnpassung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für das Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)“ (AnpaSo-Förderrichtlinie) geprüft, die es in den Jahren 2020 bis 2023 geleistet hat. Dem BMUKN standen dafür insgesamt 150 Mio. Euro aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket zur Verfügung. Mit der Bewilligung und Durchführung des Förderprogramms beauftragte das BMUKN einen Projektträger.

Nach Prüfung der geförderten Vorhaben sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Kritik an der AnpaSo-Förderrichtlinie bestätigt, die er bereits im Jahr 2020 im Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO geäußert hatte. Dem BMUKN hat es für die geförderten Vorhaben an der Zuständigkeit gefehlt. Es hat mit der AnpaSo-Förderung eine unzulässige Breitenförderung etabliert, der eine Modellhaftigkeit mit bundesweiter Strahlkraft fehlt. Aufgrund fehlender konkreter Förderziele und unzureichend eingegrenzter Fördergegenstände kann es nicht sicherstellen, mit den eingesetzten Bundesmitteln die bestmögliche Anpassung Deutschlands an die Folgen des Klimawandels zu bewirken. Damit bezweifelt der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit der Förderung. Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUKN abschließend im Wesentlichen Folgendes fest:

0.1

Mit dem Förderschwerpunkt 1 wollte das BMUKN das Erstellen von Klimaanpassungskonzepten in sozialen Einrichtungen fördern. Stattdessen hat es überwiegend Energieberatungen gefördert, die insbesondere auf bauliche Veränderungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen ausgerichtet waren.

Der Bundesrechnungshof hält Konzepte zur Anpassung an den Klimawandel durch den Bund grundsätzlich nur für förderfähig, wenn sie sich mit den verschiedenen Klimafolgen ganzheitlich auseinandersetzen. Dafür sind nicht nur die gebäudebezogenen Auswirkungen für die Nutzenden zu betrachten, sondern insbesondere die Wechselwirkung mit der regionalen Infrastruktur. Andernfalls werden die Konzepte dem Förderziel nicht gerecht, die Resilienz sozialer Einrichtungen zu stärken sowie Gebäude und Infrastruktur vor erheblichen Schäden zu bewahren.

Das BMUKN gab an, mit dem Förderschwerpunkt 1 fachlich fundierte Beratungsleistungen oder eine umfassende Konzepterstellung zur Klimaanpassung zu unterstützen. Teilweise seien Energiekonzepte erstellt worden, die den Anforderungen an ein Klimaanpassungskonzept nicht genügten. Es werde prüfen, ob und in welcher Form künftig Wechselwirkungen mit

der regionalen Infrastruktur und Anforderungen an Qualifizierungen der Berater berücksichtigt werden können.

Der Bundesrechnungshof sieht in den punktuellen Einzelmaßnahmen eine unzulässige Breitenförderung. Den insbesondere auf bauliche Veränderungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen ausgerichteten Konzepten hat ein ganzheitlicher Ansatz gefehlt, damit sich soziale Einrichtungen besser an die Folgen des Klimawandels anpassen können (vgl. Ziffer 2).

0.2

Indem der Projektträger versäumt hat zu prüfen, ob das mit der einzelnen Investitionsmaßnahme beabsichtigte Ziel auch auf andere Weise kostengünstiger oder wirksamer hätte erreicht werden können, hat er die Mittel nicht wirtschaftlich und nicht sparsam eingesetzt. Das BMUKN hat im Ergebnis eine Vielzahl kleinteiliger Maßnahmen nachfrageorientiert gefördert, ohne eine Bestenauswahl zu treffen. Für die geförderten investiven Maßnahmen wie Fenstererneuerungen, Wasserspielplätze oder Trinkwasserspender in sozialen Einrichtungen fehlt dem Bund die Zuständigkeit. Damit hat das BMUKN eine Gießkannenförderung etabliert, von der keinerlei Steuerungswirkung oder Modellhaftigkeit mit bundesweiter Strahlkraft ausgeht. Mit der Bewilligungspraxis des Projektträgers konnte es nicht sicherstellen, mit den eingesetzten Bundesmitteln den bestmöglichen Beitrag zur Anpassung Deutschlands an den Klimawandel zu leisten.

Das BMUKN hat erklärt, es habe im Sinne des Konjunktur- und Zukunftspakets solche Maßnahmen gefördert, die schnelle Impulse für wirtschaftliches Wachstum leisten konnten. Der Projektträger habe bei der Antragsprüfung die Förderfähigkeit auf Grundlage der Anforderungen der Förderrichtlinie, nicht jedoch kostengünstigere Ausführungen geprüft. Dies sei ausreichend, um die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit einer Zuwendung festzustellen. Die als unwirtschaftlich kritisierten höherwertigen Ausführungen von Verschattungen und Wasserelementen hat das BMUKN als langlebige Lösungen und mit ihrem zusätzlichen Nutzen gerechtfertigt. Im Übrigen hätte das Prüfen von Alternativen zusätzlichen Aufwand erfordert und das Verhältnis zwischen Förderung und Verwaltungskosten verschlechtert.

Zur Kernkritik des Bundesrechnungshofes, dass die Förderung einer Vielzahl kleinteiliger Maßnahmen nicht in der Zuständigkeit des Bundes liegt und die dafür eingesetzten 56 Mio. Euro nicht den bestmöglichen Beitrag zur Anpassung Deutschlands an den Klimawandel ermöglicht haben, hat sich das BMUKN nicht geäußert. Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMUKN das Vorgehen des Projektträgers billigt, die Wirtschaftlichkeit der beantragten Maßnahmen außer Acht zu lassen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUKN die Mittel nicht wirtschaftlich und nicht sparsam eingesetzt hat (vgl. Ziffer 3).

0.3

Der Bundesrechnungshof hat es für entbehrlich gehalten, das Erstellen immer neuer Bildungsmaterialien zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu fördern. Da das BMUKN bereits seit dem Jahr 2011 mit seinem Bundesprogramm „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ Bildungsangebote fördert und auch selbst entsprechende Dokumente veröffentlicht hat, ist umfangreiches Material vorhanden – auch solches, das soziale Einrichtungen betrifft.

Aus Sicht des BMUKN fehle es teilweise bei Kommunen und bei sozialen Einrichtungen an Wissen, Kompetenz und Vorkenntnissen zur Klimaanpassung. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die Förderung neuer Bildungsmaterialien und -angebote zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sei entbehrlich, teile das BMUKN nicht.

Der Bundesrechnungshof hat nicht in Frage gestellt, dass es einen Informationsbedarf zum Thema Klimawandel und Anpassung an seine Folgen gibt. Dieser rechtfertigt jedoch nicht das Fortsetzen der Förderung von Bildungsmaterialien (vgl. Ziffer 4).

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des BMUKN geprüft, die es in den Jahren 2020 bis 2023 auf Basis der im Dezember 2020 veröffentlichten Förderrichtlinie „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (AnpaSo)“ geleistet hat. Das BMUKN hat einen Projektträger mit der Durchführung der Förderungen und mit der treuhänderischen Verwaltung der Bundesmittel beauftragt. Die Abschließende Prüfungsmitteilung besteht aus drei Teilen. Im Teil I hat sich der Bundesrechnungshof allgemein zum Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ (Fassung 2020) und im Teil II zum Antrags- und Bewilligungsverfahren geäußert. Der vorliegende dritte Teil enthält Feststellungen zu den geförderten Vorhaben. Bei seinem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis hat der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des BMUKN vom März 2025 berücksichtigt.

Die am 2. November 2020 veröffentlichte AnpaSo-Förderrichtlinie sah die folgenden Förderschwerpunkte vor:

- Förderschwerpunkt 1: Beratung und Erstellung von Konzepten zur Anpassung an den Klimawandel:
 - 1.1 Einstiegs- und Orientierungsberatung,
 - 1.2 Erstellung von Anpassungskonzepten.
- Förderschwerpunkt 2: Investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel:
 - a. Maßnahmen am Gebäude, wie Verschattungen, Fenstereinbau, Wärmedämmung, Befeuchtungsanlagen, Dach- und Fassadenbegrünung,
 - b. Maßnahmen im Gebäude, wie passive Raumkühlung, Belüftung, Kellerräume als „Cooling Centres“, Nachrüsten von Wärmerückgewinnung in bestehenden Klimaanlagen, Beschaffen von Kühlwesten und Ventilatoren, leitungsgebundene Trinkwasserspender,
 - c. Maßnahmen im Gebäudeumfeld, wie Verschattungen (Sonnensegel, Pavillons, Pergolen), Straßen- und Hofbegrünung, Flächenentsiegelung, Schaffen von Verdunstungsflächen (Wasserflächen), Multifunktionsplätze mit Wasserspielplätzen, Starkregenschutz, Rückstauverhinderungen, Regenwasserspeicherung.
- Förderschwerpunkt 3: Kampagnen und Weiterbildungsprogramme zur Sensibilisierung für den Umgang mit klimabedingten Belastungen im Bereich der Sozial- und Bildungsarbeit.

Ziel des BMUKN war es, „schnelle Impulse für wirtschaftliches Wachstum zu setzen und somit einen Modernisierungsschub zur Bewältigung der [Corona-]Krise anzustoßen“.

Die Förderrichtlinie sollte dazu beitragen, die Resilienz sozialer Einrichtungen im Hinblick auf Klimaveränderungen kurz- und langfristig zu stärken sowie Gebäude und Infrastrukturen vor erheblichen Schäden zu bewahren. „Hierdurch werden das Arbeitsumfeld sowie die herausfordernden Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter sozialer Einrichtungen [...] qualitativ verbessert und gesundheitliche Risiken vermieden. Ebenso werden die vulnerablen Gruppen der Gesellschaft [...] geschützt.“¹

Die Förderrichtlinie enthielt für keinen der Förderschwerpunkte konkrete Ziele (Projektziele) und auch kein Programmziel. Die fehlenden konkreten Förderziele hatte der Bundesrechnungshof bereits im Anhörungsverfahren im Jahr 2020 kritisiert.

Der Bundesrechnungshof wählte für seine Prüfung aus den bis zum 31. Mai 2023 bewilligten 358 Vorhaben mit einem Fördervolumen von 60 Mio. Euro eine Stichprobe aus. Dabei berücksichtigte er eine gleichmäßige Verteilung auf die Förderschwerpunkte und die Höhe der bewilligten Mittel.² Die dieser Prüfung zugrunde liegende Stichprobe umfasste 121 Vorhaben. Dafür hatte der Projektträger insgesamt Zuwendungen von 44 Mio. Euro bewilligt. Mit seiner Stichprobe hat der Bundesrechnungshof 34 % der bis Ende Mai 2023 bewilligten Vorhaben und 73 % der dafür bewilligten Mittel geprüft.

Das BMUKN veröffentlichte weitere Förderaufrufe in den Jahren 2023³ und 2024⁴. Grundlage dafür bildeten die in den Jahren 2023 und 2024 veröffentlichten Förderrichtlinien.⁵ Vorhaben, die das BMUKN nach diesen Förderaufrufen förderte, waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹ Bekanntmachung der Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen vom 30. Oktober 2020, BAnz AT 21. Dezember 2020 B4.

² Die zu prüfenden Vorhaben wählte der Bundesrechnungshof getrennt aus den einzelnen Förderschwerpunkten aus. Die Vorhaben des Förderschwerpunktes 2 hat er der Förderhöhe nach in acht Gruppen unterteilt. Bei der Auswahl hat er Vorhaben bevorzugt berücksichtigt, für die bereits der geprüfte Verwendungsnachweis vorlag. Vorhaben zum Förderschwerpunkt 3 wurden zu 100 % in die Stichprobe einbezogen.

³ Zweites Förderfenster vom 15. Mai 2023 bis 15. August 2023.

⁴ Drittes Förderfenster vom 1. Oktober 2024 bis 15. Dezember 2024.

⁵ Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 21. April 2023, BAnz AT 26. Mai 2023 B4; Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 15. Dezember 2023, BAnz AT 16. Januar 2024 B3; Förderrichtlinie Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen im Rahmen des Programms „Nationale Klimaanpassung“ vom 29. April 2024, BAnz AT 28. Juni 2024 B7.

2 Förderschwerpunkt 1: Beratung und Erstellung von Konzepten zur Anpassung an den Klimawandel

2.1 Qualifikation für das Erstellen von Klimaanpassungskonzepten

Sachverhalt

Mit dem Förderschwerpunkt 1 wollte das BMUKN soziale Einrichtungen fördern, die noch nicht über ein Klimaanpassungskonzept verfügten. Der Förderschwerpunkt 1.1 (Einstiegs- und Orientierungsberatung) sollte zum Beispiel soziale Einrichtungen mit groben Konzeptionierungen, Gutachten sowie Beratungsdienstleistungen zur Detailplanung bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen unterstützen. Der Projektträger erläuterte in einem Merkblatt zum ersten Förderaufruf 2020, eine Beratungsdienstleistung könne ebenso mit dem Ziel beantragt werden, eine soziale Einrichtung bei der konkreten Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen sowie beim Erstellen eines Kosten-/Ausgabenplans zu unterstützen. Soziale Einrichtungen und Träger sollten so befähigt werden, erforderliche Informationen und Unterlagen für das Umsetzen investiver Maßnahmen zusammenzutragen. Dies sollte insbesondere die nachfolgende Antragstellung im Förderschwerpunkt 2 (investive Maßnahmen, siehe Ziffer 1) erleichtern. Im Förderschwerpunkt 1.2 (Erstellung von Anpassungskonzepten) sollte mit einer umfassenden und integrierten Betrachtung der jeweiligen sozialen Einrichtung(en) ein effektives und nachhaltiges Maßnahmenpaket entwickelt werden. Die Konzepte sollten eine Bestandsaufnahme und Risikoanalyse enthalten und möglichst mehrere Klimawirkungen adressieren. Förderfähig waren in beiden Teil-Förderschwerpunkten u. a. projektbezogene Beratungs- und Planungsleistungen durch nachweislich qualifizierte externe Dienstleistende. Welcher Art diese nachweisliche Qualifizierung sein sollte, war in der Förderrichtlinie nicht ausgeführt.

Der Projektträger bewilligte im Förderschwerpunkt 1 für 127 Vorhaben Zuwendungen zwischen 1 600 und 212 000 Euro, insgesamt 3,7 Mio. Euro.⁶

Der Bundesrechnungshof prüfte mit seiner Stichprobe 19 Vorhaben aus dem Förderschwerpunkt 1 mit einem Bewilligungsvolumen von 1 Mio. Euro. Für seine Feststellungen sind die im Folgenden dargestellten Fördervorhaben beispielhaft:

⁶ Stand: 31. Mai 2023.

- Einer der Beratungsberichte, den das BMUKN mit 1 600 Euro im Förderschwerpunkt 1.1 förderte, umfasste 35 Seiten. Den gleichen Umfang hatte ein anderer Bericht, den es mit 25 000 Euro förderte. Eine weitere Beratung mit einem Bericht von 130 Seiten förderte das BMUKN mit 2 700 Euro, einen vom Umfang her ähnlichen Bericht für eine Einrichtung mit mehreren Gebäuden mit 102 000 Euro (jeweils als Vollfinanzierung).
- Bei der Antragsprüfung zum Förderschwerpunkt 1.1 wies der Projektträger die Antragstellenden teilweise darauf hin, bei der Vergabe der Planungsleistungen sicherzustellen, dass das zu beauftragende Planungsbüro fachlich qualifiziert ist und Erfahrungen in der Konzeptionierung, Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel besitzt.
- Beim Förderschwerpunkt 1.2 bat der Projektträger regelmäßig um Erläuterung, über welche Qualifikation das mit der Erstellung des Anpassungskonzepts zu beauftragende Unternehmen verfügen sollte. Entsprechende Qualifikationsnachweise forderte der Projektträger von den Antragstellenden nicht. Die geförderten Konzepte und Berichte hatten Landschaftsarchitekten, Unternehmensberatungen, Architekten- und Ingenieurbüros erstellt. Teilweise beauftragten die sozialen Einrichtungen auch mehrere Berater mit unterschiedlichen Kompetenzen. Die geförderten Beratungsberichte bezogen sich in der Mehrzahl ausschließlich auf eine Folge des Klimawandels, vornehmlich auf die Anpassung an Hitze.

2.2 Adressierte Folgen des Klimawandels

Sachverhalt

Ausweislich der Übersicht des Projektträgers über die geförderten Vorhaben⁷ war in 84 der 127 Vorhaben zum Förderschwerpunkt 1 einzig „Hitze“ die adressierte Folge des Klimawandels. Die in den geprüften Vorhaben erstellten Konzepte betrafen überwiegend nur energetische Sanierungsmaßnahmen. Folgende Vorhaben sind beispielhaft:

- Eine Einrichtung gab ergänzend zu ihrem Antrag zum Förderschwerpunkt 1.1 an, insbesondere von „Hitze, Trockenheit und Starkniederschlägen“ betroffen zu sein. Die Betroffenheit durch Starkniederschläge bestätigten die Mitarbeitenden bei einer Bestandsaufnahme im Zuge der Beratung. Die im Beratungsbericht vorgeschlagenen Maßnahmen dienten der Anpassung an Hitze. Empfehlungen zum Umgang mit Starkniederschlägen enthielt der Bericht nicht. Der Projektträger nannte in seiner „Übersicht der geförderten Projekte“ als „adressierte Folgen des Klimawandels“ neben „Hitze“ auch „Starkregen“.
- Unter der Vorhabenbezeichnung „Beratung zur Klimaanpassung für die Grundschule xy“ beantragte ein Schulträger unter dem Förderschwerpunkt 1.1 eine Zuwendung von

⁷ „Übersicht der geförderten Projekte“, Stand: 1. August 2023, zuletzt abgerufen am 2. Mai 2025.

46 800 Euro als Vollfinanzierung für Planungsleistungen⁸ eines Architekten. „Im Rahmen der Beratung soll die Maßnahme zur Erneuerung der Fenster herausgearbeitet werden und die Detailplanung erfolgen“, um einen Antrag im Förderschwerpunkt 2 stellen zu können. Der Projektträger stellte bei der Antragsprüfung fest, dass auch Förderschwerpunkt 1.2 denkbar wäre. Da der Antragstellende seine Gebäudedefizite bereits kenne, bräuchte er den Förderschwerpunkt 2. Es handle sich nicht um eine Beratung oder Konzepterstellung, sondern um die „Ausführungsplanung, Ausschreibung und Vergabe für eine bereits von Vornherein feststehende Maßnahme“. Dies entspreche dem Merkblatt.

- Einem Zuwendungsbescheid zum Förderschwerpunkt 1.2 zufolge sollte ein Klimaanpassungskonzept für einen ambulanten Pflegedienst erstellt und dessen Betroffenheit von klimawandelbedingten Belastungen analysiert werden. Der als Ergebnis vorgelegte Beratungsbericht, den das BMUKN mit 7 100 Euro förderte, trug den Titel „Sanierungskonzept für ein Büro- & Therapiegebäude“. Der Auftragnehmer wies in diesem Bericht seine „Qualifikation zur Energieberatung nach DIN V 18599“ nach. Aufgrund einer Rückfrage des Projektträgers zu diesem Bericht erklärte die Sozialeinrichtung, dass das Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung die Begriffe „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“ in einer engen Beziehung sehe. Das beauftragte Unternehmen habe aus diesem Grund zuerst die Möglichkeiten zum Klimaschutz dargestellt. Der Projektträger stellte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises fest, dass „eine umfassende Konzepterstellung zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Anspruch genommen“ worden sei. Die ursprünglichen Ziele der Erstellung eines Konzepts zur Klimaanpassung seien wie geplant erreicht worden.
- Ein mit 3 800 Euro gefördertes Konzept zum Förderschwerpunkt 1.2 befasste sich ausschließlich mit der Umgestaltung der Außenanlagen von vier Kindertagesstätten. Der Projektträger vermerkte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises, dass „eine umfassende Konzepterstellung zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Anspruch genommen“ worden sei.

2.3 Konzepte zur energetischen Sanierung statt zur Klimaanpassung gefördert

Würdigung

Die Feststellungen zum Förderschwerpunkt 1 verdeutlichen, dass das BMUKN eine Breitenförderung punktueller Einzelmaßnahmen initiiert hat, die insbesondere auf bauliche Veränderungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen ausgerichtet war.

Wie die Ergebnisse der geprüften Vorhaben zeigen, hat das BMUKN mit seiner Förderrichtlinie den Förderschwerpunkt 1 unzureichend eingegrenzt. In seiner Absicht, die

⁸ Leistungsphasen 1 bis 6 gemäß § 34 Absatz 3 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

Beratung von Sozialeinrichtungen zur Anpassung an den Klimawandel zu fördern, hat es oftmals rein energetische Beratungen finanziert. Diese haben jedoch wesentliche Aspekte des Klimawandels unberücksichtigt gelassen. Ein Energieberatungsbericht erfüllt die Anforderungen an ein Klimaanpassungskonzept nicht, weil dessen Empfehlungen ausschließlich auf bauliche Veränderungen mit dem Ziel der Energieeinsparung ausgerichtet sind. Außerdem fehlen darin regelmäßig Empfehlungen zum Umgang mit verschiedenartigen Klimaauswirkungen. Dies hat sich vor allem dann bestätigt, wenn Antragstellende von mehreren Auswirkungen betroffen waren und dies angegeben hatten, das jedoch im Beratungsbericht unberücksichtigt blieb.

2.4 Teil-Förderschwerpunkte unzureichend abgegrenzt

Würdigung

Bereits die Unterscheidung zwischen den Förderschwerpunkten 1.1 und 1.2 ist nicht hinreichend genau. Unter beiden Teil-Förderschwerpunkten hat das BMUKN letztlich Konzepte und Planungen gefördert, die zudem nur einzelne Folgen des Klimawandels angesprochen haben. Trotzdem bestätigte der Projektträger jeweils, das Ziel der Förderung sei erreicht worden. Insbesondere im Förderschwerpunkt 1.2 wären in Abgrenzung zu Beratungsleistungen nach dem Förderschwerpunkt 1.1 umfassende Konzepte zu erwarten gewesen.

Gerade weil Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung bezogen auf einzelne soziale Einrichtungen (Gebäude) zueinander in einer engen Beziehung stehen und sich energetische Maßnahmen oft zugleich positiv auf die Anpassung an Hitze auswirken, hätte das BMUKN die Förderziele für den Förderschwerpunkt 1 konkret beschreiben müssen. Planungsleistungen eines Architekten für bauliche Sanierungsmaßnahmen gehören als Teil der Ausführung regelmäßig zur investiven Maßnahme (Förderschwerpunkt 2). Ein Planungsergebnis, das sich beispielsweise mit der Frage befasst, welche Fenster neu eingebaut werden sollen, ist damit nicht förderfähig gewesen. Indem es das BMUKN versäumt hat festzulegen, welche Aspekte ein Klimaanpassungskonzept zwingend enthalten muss, kann es nicht nachweisen, das Förderziel erreicht zu haben. Dafür hätte es Klimaanpassungskonzepte von energetischen Sanierungskonzepten abgrenzen müssen. Mit dem Förderprogramm hätte das BMUKN die Möglichkeit gehabt, einen bundesweit einheitlichen Standard für Klimaanpassungskonzepte zu etablieren.

2.5 Fehlende Vorgabe zur Qualifikation der Berater

Würdigung

Ursächlich für die einseitige Ausrichtung der Beratungen auf energetische Sanierungsmaßnahmen und die daraus entstandenen Konzepte ist außerdem die Auswahl der Auftragnehmenden durch die Zuwendungsempfänger gewesen. Die Auftragnehmenden waren zwar für Energieberatung qualifiziert, jedoch nicht für eine Beratung zur Klimaanpassung. Dies hatte auch Einfluss auf die Qualität und den Umfang der Berichte und Konzepte sowie auf die Kosten für die Beratungen, auch wenn der Umfang eines Berichtes nicht unbedingt auf dessen Qualität schließen lässt. Eine anerkannte Qualifizierung wie bei Energieberatern gibt es für Beratungsleistungen zur Klimaanpassung bisher nicht. Das BMUKN hätte zumindest konkrete Anforderungen an die „nachweisbare Qualifizierung“ in der AnpaSo-Förderrichtlinie vorgeben müssen. Folge war, dass Nachfragen des Projektträgers bei den Antragstellenden die Antragsprüfung und folglich die Bewilligungsdauer verzögert haben.

2.6 Anforderungen an Konzepte und Berater zur Klimaanpassung erforderlich

Empfehlung

Das BMUKN hätte mit Vorgaben zu Inhalt und Umfang von Klimaanpassungskonzepten und zur Qualifikation der Berater die beispielhaft geschilderten erheblichen qualitativen Unterschiede bei den erstellten Konzepten und deren Kosten vermeiden können. Ohne entsprechende Vorgaben hat dem Projektträger ein Prüfmaßstab gefehlt.

Der Bundesrechnungshof hält Konzepte zur Anpassung an den Klimawandel nur für förderfähig, wenn sie sich mit den unterschiedlichen Klimafolgen ganzheitlich auseinandersetzen. Dafür sind nicht nur die gebäudebezogenen Auswirkungen für die Nutzer zu betrachten, sondern insbesondere die Wechselwirkungen mit der regionalen Infrastruktur. So kommt es beispielsweise bei Starkregenereignissen auf die Entwässerungskapazitäten der örtlichen Kanalisation an. Andernfalls werden die Konzepte dem Förderziel nicht gerecht, die Resilienz sozialer Einrichtungen zu stärken sowie Gebäude und Infrastruktur vor erheblichen Schäden zu bewahren (vgl. Ziffer 1).

2.7 BMUKN hat Kritik an Qualität der geförderten Anpassungskonzepte anerkannt

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN hat erklärt, es habe mit dem Förderschwerpunkt 1 fachlich fundierte Beratungsleistungen oder eine umfassende Konzepterstellung zur Klimaanpassung unterstützt. Damit habe es weder eine Breitenförderung punktueller Einzelmaßnahmen etabliert noch die Förderung in besonderem Maße auf bauliche Veränderungen durch energetische Maßnahmen ausgerichtet. Gleichwohl könne das BMUKN die Kritik an der unzureichenden Eingrenzung des Förderschwerpunkts insgesamt nachvollziehen. Es seien teilweise Energiekonzepte erstellt worden, die den Anforderungen an ein Klimaanpassungskonzept nicht genügten.

Das BMUKN habe in der novellierten Förderrichtlinie konkrete Anforderungen an Klimaanpassungskonzepte definiert. Es werde prüfen, ob künftig Wechselwirkungen mit der regionalen Infrastruktur und Anforderungen an Qualifizierungen gefordert werden können.

2.8 Bundesrechnungshof betont weiterhin Erfordernis eines ganzheitlichen Ansatzes bei Klimaanpassungskonzepten

Abschließende Würdigung

Das BMUKN hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an der unzureichenden Eingrenzung des Förderschwerpunkts 1 bestätigt. Es hat zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen, konkrete Anforderungen an Klimaanpassungskonzepte und an die Qualifizierung der Berater festzulegen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUKN mit der AnpaSo-Förderrichtlinie (Fassung 2020) eine unzulässige Breitenförderung punktueller Einzelmaßnahmen etabliert hat. Da die Anpassungskonzepte insbesondere auf einzelne energetische Maßnahmen ausgerichtet waren, hat der ganzheitliche Ansatz gefehlt, um soziale Einrichtungen besser an die Folgen des Klimawandels anzupassen.

3 **Förderschwerpunkt 2: Investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel**

Nach § 7 BHO und Nummer 1.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ist die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Mit dem investiven Förderschwerpunkt 2 zielte das BMUKN darauf ab, die Lebens- und Arbeitsverhältnisse in sozialen Einrichtungen gesünder, ökologischer und klimagerechter zu gestalten. Das BMUKN zählte in der Förderrichtlinie beispielhaft einzelne förderfähige Maßnahmen auf, die am, in und im Umfeld von Gebäuden in Betracht kommen und deren Ausgaben/Kosten in angemessenem Umfang zuwendungsfähig sind (vgl. Ziffer 1). Dazu gehörten u. a. die Ausgaben für die zeitnahe und nachhaltige Beschaffung der notwendigen Komponenten/Materialien und deren Installation/Montage/Einrichtung durch externe Dritte.⁹ Die vorgesehenen Ausgaben/Kosten sollten – wie in allen Förderschwerpunkten – im angemessenen Verhältnis zum Erbringen der Leistung stehen und das Erzielen einer größtmöglichen Wirkung mit den vorhandenen Mitteln erlauben.¹⁰

Der Projektträger bewilligte im Förderschwerpunkt 2 für 252 Vorhaben Zuwendungen zwischen 2 200 Euro und 5,2 Mio. Euro, insgesamt 56 Mio. Euro.¹¹

Die Antragstellenden legten fest, an welche Auswirkungen des Klimawandels sie ihre Einrichtung anpassen und welche investiven Maßnahmen sie dazu tätigen wollten. Nach dem Monitoringbericht des Projektträgers strebten in mehr als 90 % der Vorhaben die Antragstellenden eine Anpassung an Hitze an. 45 % der geförderten investiven Maßnahmen betrafen Verschattungen am Gebäude und im Außenbereich, 15 % Fenstererneuerungen und fast 14 % leitungsgebundene Trinkwasserspender.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit seiner Stichprobe 100 Vorhaben aus dem Förderschwerpunkt 2 mit einem Bewilligungsvolumen von 43 Mio. Euro. Für seine Feststellungen sind die im Folgenden dargestellten Fördervorhaben beispielhaft.

⁹ Nummer 1 der Förderrichtlinie.

¹⁰ Nummer 6.3 der Förderrichtlinie.

¹¹ Stand: 31. Mai 2023.

3.1 Verschattungen

Sachverhalt

Verschattungen förderte das BMUKN entsprechend den Anträgen als Sonnenschirme, Sonnensegel, Markisen, Pavillons oder auch als Anpflanzung von Bäumen. Sowohl die Anzahl als auch die Qualität der Verschattungen lagen dabei im Ermessen der Antragsstellenden.

- Der Projektträger bewilligte 5 000 Euro (Vollfinanzierung) für einen 4 x 4 m großen Sonnenschirm inklusive Installation. Sonnenschirme dieser Größe ohne Ständer sind bereits für weniger als 500 Euro erhältlich.
- Beim Bau einer im Jahr 2018 fertiggestellten Grundschule für rund 250 Kinder wurde „im Rahmen der Ausstattung des neuen Schulhofes [...] kein Sonnen-/Regenschutz berücksichtigt“. Der Projektträger bewilligte 24 900 Euro (Vollfinanzierung) für einen 9 m² großen Pavillon zum Schutz vor starker Sonneneinstrahlung und Starkregen. Verausgabte wurden letztlich 17 000 Euro.
- Für eine Senioreneinrichtung bewilligte der Projektträger zur Erschließung neuer Außenanlagen 11 000 Euro für Pflasterarbeiten unter einer Sonnensegelanlage, für die er ebenfalls 11 000 Euro bewilligte – beides als Vollfinanzierung.
- Unter der Überschrift „Sonnen-/Regendächer fürs Abenteuerland“ beantragte ein Kirchenbezirk 95 000 Euro für die Überdachung einer Bühne als Vollfinanzierung. „Wegen zu großer Hitze oder Regen“ habe die Bühne in den letzten Jahren häufig nicht benutzt werden können. Veranstaltungen und Aktionen hätten deshalb abgesagt werden müssen. Außerdem sollte ein alter Bauwagen als Forschungsstation eingerichtet werden. Eine daran anzubauende Terrasse sollte „auch aus Schutz vor Starkregen und Hitze [...] ein Glasdach bekommen.“ Im Verwendungsnachweis führte der Kirchenbezirk aus, dass durch die Herstellung der beiden Wetterdächer die Bühne und die Terrasse nun fast ganzjährig nutzbar seien. Veranstaltungen auf der Bühne wie Familientage, Gottesdienste, Konzerte, Theateraufführungen könnten nun sicherer geplant und bräuchten nicht mehr abgesagt werden.
- Eine Gemeinde erhielt eine Zuwendung von 6 500 Euro (Vollfinanzierung) für vier Sonnensegel im Zuschauerbereich eines Sportplatzes. Von dieser Maßnahme würden 100 bis 150 Zuschauer bei Heimspielen des Fußballvereins profitieren. Der Projektträger vermerkte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises: „Die durchgeführte Maßnahme schützt die vulnerable Gruppe (insbesondere die Kinder und Jugendlichen und ältere Zuschauer*innen) sowie Trainer- und Betreuer*innen vor starker Hitze, reduziert gesundheitliche Risiken und erreicht somit insgesamt eine wesentliche Verbesserung der Spiel- und Aufenthaltsbedingungen“.

3.2 Trinkwasserspender

Sachverhalt

- Zusätzlich zu leitungsgebundenen Trinkwasserspendern bewilligte der Projektträger auch passende Unterschränke, Trinkgefäße, Spülkörbe für die Trinkgefäße sowie CO₂-Warnsensoren.
- In einem Wohnhaus für 28 psychisch beeinträchtigte Menschen, die in fünf Wohngruppen zusammenleben, bewilligte der Projektträger für jede Wohngruppe und deren Pflegepersonal einen leitungsgebundenen Trinkwasserspender mit insgesamt 7 500 Euro (Vollfinanzierung). Aus den Unterlagen ging nicht hervor, warum es nicht möglich war, einen Trinkwasserspender an zentraler Stelle für das gesamte Wohnhaus zu installieren. Anders als in vergleichbaren Fällen prüfte der Projektträger den Bedarf nicht.
- Für eine andere Pflegeeinrichtung mit 66 pflegebedürftigen Menschen, die in sechs Wohngruppen zusammenleben, und für deren Pflegepersonal bewilligte der Projektträger 24 600 Euro für sechs Trinkwasserspender, 456 Trinkflaschen sowie sechs Spülkörbe für je 25 Flaschen (Vollfinanzierung).
- In einer Senioreneinrichtung mit 122 Pflegeplätzen bewilligte der Projektträger drei Trinkwasserspender mit insgesamt 12 800 Euro (Vollfinanzierung).
- Für ein Krankenhaus mit 1 140 Betten bewilligte der Projektträger 164 000 Euro für 39 Trinkwasserspender (Förderquote 85 %).
- Für 20 Mitarbeitende eines ambulanten Pflegedienstes förderte der Projektträger einen Trinkwasserspender mit 50 Trinkflaschen mit Gesamtausgaben von 5 380 Euro (Vollfinanzierung).

3.3 Wasserelemente in Außenanlagen

Sachverhalt

- Für einen „Garten der Sinne“ einer Senioreneinrichtung bewilligte der Projektträger 11 000 Euro (Vollfinanzierung) für einen Kaskadenbrunnen aus Edelstahl. Die Senioren könnten das „fließende und zerstäubte Wasser“ beobachten und das „feuchte Mikroklima“ genießen. Warum der Brunnen sechsschalig, aus Edelstahl und mit LED-Beleuchtung ausgestattet sein musste, ging aus dem Antrag und dem Antragsprüfvermerk des Projektträgers nicht hervor.

- Zur Abkühlung an heißen Sommertagen bewilligte der Projektträger 17 000 Euro für einen neuen Wasserspielplatz (Förderquote 95 %). Neben einer Wasserrinne und einem Matschtisch verfügte die geplante „Verwunschene Mühle“ über ein symbolisches Wasserrad zum Klettern, einen Spielturm und einen Hangelbalken. Eine reine Wasserspielanlage des gleichen Herstellers hätte 4 500 Euro gekostet.
- Der Projektträger bewilligte einer Gemeinde für einen Wasserspielplatz an einem Badesee 65 000 Euro (Vollfinanzierung). Kinder im Alter von zwei bis sechs Jahren sollten die Möglichkeit haben, sich bei starker Hitze mit dem Element Wasser spielerisch zu beschäftigen. Der Badesee weise zwar einen Badebereich auf, nicht jedoch für Nichtschwimmer. „Eltern müssen stetig mit den Kindern in den See, um die Aufsicht gewährleisten zu können.“ Der Eintritt zum Badebereich ist kostenpflichtig.
- Zur Bewässerung der Außenanlagen zweier Senioreneinrichtungen bewilligte der Projektträger 14 000 Euro (Förderquote 90 %). Der Träger beider Einrichtungen erläuterte, dass die älteren Menschen ein Bedürfnis hätten, auf Grünflächen zu schauen: „Wer schaue schon gern auf vertrocknete Flächen und werde damit an den Tod erinnert?“, hieß es in dem Antrag. Eine Bewässerung mit Leitungswasser würde zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen. Dem Verwendungsnachweis zufolge wurden an den beiden Standorten 15 m und 30 m tiefe Brunnen gebohrt, in die eine Unterwasserpumpe gesetzt sowie eine Druckkesselanlage installiert wurden.

3.4 Fenstererneuerungen

Sachverhalt

- Das BMUKN förderte den Einbau neuer Fenster. Die neu eingebauten Fenster unterschieden sich qualitativ im Rahmenmaterial. Zur Prüfung der zuwendungsfähigen Ausgaben ermittelte der Projektträger Richtwerte für unterschiedliche Fensterarten und -rahmen. Demnach kostete ein einflügeliges Holz-Aluminium-Fenster 75 % mehr als ein Kunststofffenster. Der Projektträger bewilligte die Fenster entsprechend den Anträgen. Ob die beantragte Fensterausführung jeweils erforderlich, geeignet und wirtschaftlich war, ging aus den Anträgen und aus den Antragsprüfvermerken nicht hervor.
- Im Verwaltungsbereich eines Jugendgästehauses wurden neue Fenster mit Außenjalousien eingebaut. Im Verwendungsnachweis erklärte die soziale Einrichtung, dass sich das Klima in den Büroräumen spürbar verbessert habe. Sollte sie wieder eine Förderung bekommen, werde sie im Gästehaus neue Fenster und Sonnenschutzanlagen einbauen, um dort das Raumklima zu verbessern.

3.5 Wärmedämmung

Sachverhalt

Für die Installation von Wärmedämmverbundsystemen als Schutz vor Wärme oder Kälte in den Gebäuden hatte das BMUKN zusammen mit dem Projektträger Obergrenzen für den förderfähigen Preis je m² festgelegt.

3.6 Fehlende Zuständigkeit für geförderte Maßnahmen

Würdigung

Das BMUKN hat versäumt nachzuweisen, aus welchem Grund die Vielzahl kleinteiliger Investitionen in der Bundeszuständigkeit liegt und es mit den dafür eingesetzten Bundesmitteln den bestmöglichen Beitrag zur Anpassung Deutschlands an den Klimawandel geleistet hat. Der Bundesrechnungshof sieht seine bereits zur Anhörung der Förderrichtlinie geäußerten Zweifel bestätigt, insbesondere zum fehlenden erheblichen Bundesinteresse. Die exemplarisch genannten Beispiele zeigen, dass das BMUKN investive Maßnahmen wie Verschattungen, Wasserspielplätze oder Trinkwasserspender für soziale Einrichtungen gefördert hat, für die dem Bund die Zuständigkeit fehlt. Außerdem ist der Nutzen für die Gesundheit der vulnerablen Gruppen in vielen Fällen nicht ersichtlich.

3.7 Fehlende Wirtschaftlichkeit

Würdigung

Indem der Projektträger nicht geprüft hat, ob das mit der einzelnen Maßnahme beabsichtigte Ziel auch auf andere Weise kostengünstiger oder wirksamer hätte erreicht werden können, hat er die Mittel nicht wirtschaftlich und nicht sparsam eingesetzt. Der Projektträger hat regelmäßig die beantragten Maßnahmen in der vorgeschlagenen Ausführung und im gewünschten Umfang bewilligt, ohne die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit ausreichend überprüft zu haben. Im Einzelnen:

Verschattungen

Ob zur Verschattung ein einfacher Stocksonnenschirm statt einer kostenintensiven Sonnenschirmanlage ausgereicht hätte, hat der Projektträger nicht geprüft. Der an der

Grundschule errichtete massive Pavillon bietet mit 9 m² nur Platz für wenige der 250 Schüler. Bei der Bewilligung einer Sonnensegelanlage in einer Senioreneinrichtung hat der Projektträger die nachteiligen Auswirkungen der bewilligten Flächenversiegelung auf den Klimaschutz und die Klimaanpassung außer Acht gelassen. Die Pflasterung der Außenfläche war mit dem Ziel der Klimaanpassung nicht förderfähig.

Das Ziel des Vorhabens „Sonnen-/Regendächer fürs Abenteuerland“, unabhängig von jeglichen Wettereinflüssen sein zu wollen, diene nicht der Anpassung an Klimaveränderungen. In erster Linie ging es dem Antragstellenden um die wetterunabhängige Nutzbarkeit seiner Außenflächen. Freiluftveranstaltungen sind naturgemäß wetterabhängig und rechtfertigen keine Förderung von Überdachungen aus Bundesmitteln. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind auf Wetterextreme auszurichten und nicht auf übliche Wetterbedingungen.

Die Sonnensegel für den Sportplatz schützen die Zuschauer. Die Begründung, dass durch die Sonnensegel insbesondere die vulnerable Gruppe der Kinder und Jugendlichen vor der Hitze geschützt würde, war insofern unzutreffend, als die fußballspielenden Jugendlichen auf dem Sportplatz weiterhin der Hitze ungeschützt ausgesetzt sind.

Trinkwasserspender

Die Anschaffung zusätzlicher Gegenstände bei Trinkwasserspendern wie Trinkflaschen oder Spülkörbe haben nicht der Anpassung der sozialen Einrichtung an den Klimawandel gedient und sind daher nicht förderfähig gewesen. Es hätten die bisher genutzten Trinkgefäße ausgereicht.

Bei der Bewilligung leitungsgebundener Trinkwasserspender hat dem Projektträger ein Maßstab für angemessene förderfähige Ausgaben gefehlt. Diese lagen bei den beispielhaft genannten Vorhaben zwischen 104 und 372 Euro je Platz/Bett für vulnerable Personen. Soweit der Projektträger bei der Bewilligung die Anzahl von Mitarbeitenden und Besuchern der sozialen Einrichtung als von der Förderung profitierende Personen berücksichtigt hat, ohne die zeitliche Komponente der Arbeits- und Aufenthaltszeiten zu berücksichtigen, hat dies die Bewertung beeinflusst. Besucher gehören nicht zur Zielgruppe der Bundesförderung. Die Anschaffung von Trinkwasserspendern für kleine Nutzergruppen dürfte unwirtschaftlich und damit nicht zweckmäßig gewesen sein. Darüber hinaus hat der Projektträger auch die Wartungskosten außer Acht gelassen. Leitungsgebundene Trinkwasserspender erfordern regelmäßige Wartungen und führen damit zu hohen Folgekosten für die sozialen Einrichtungen.

Wasserelemente in Außenanlagen

Mit der Bewilligung eines sechsschaligen, beleuchteten Kaskadenbrunnens und einer Luxusausstattung für die Wasserspielanlage „Verwunschene Mühle“ hat der Projektträger das haushaltsrechtliche Gebot der wirtschaftlichen Mittelverwendung missachtet. Sowohl die hochwertige Ausführung des Kaskadenbrunnens als auch die kostenintensive Spielanlage sind in Bezug auf die Klimaanpassung von untergeordneter Bedeutung. Die angestrebten Verbesserungen des Mikroklimas wären auch mit einer erheblich günstigeren Ausführung erreichbar gewesen.

Die Errichtung von Wasserspielplätzen war zwar in der Förderrichtlinie beispielhaft aufgeführt, allerdings im Zusammenhang mit der Schaffung klimaangepasster, der Art der Einrichtung entsprechenden Multifunktionsflächen. Im Fall des Badesees war bereits eine entsprechende Wasserfläche vorhanden. Der fehlende Nichtschwimmerbereich oder das Erfordernis elterlicher Aufsicht haben die Anlage des Wasserspielplatzes aus Bundesmitteln nicht gerechtfertigt. Mit einem zusätzlichen Kleinkindbereich mag zwar die Attraktivität des Badesees gesteigert werden, ein zusätzlicher Nutzen für vulnerable Gruppen hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels und für die Aufgabenwahrnehmung des Bundes ist jedoch nicht erkennbar. Da der Zuwendungsempfänger ein wirtschaftliches Interesse an seinem eintrittspflichtigen Badebereich hat, ist eine Vollfinanzierung unzulässig gewesen.

Nach der Förderrichtlinie war die Schaffung dezentraler Auffangmöglichkeiten zur Zwischenspeicherung von Regenwasser förderfähig. Die Brunnen mit Druckkesselanlagen zur Gartenbewässerung in den Senioreneinrichtungen haben jedoch nicht den adressierten Effekt im Falle von Starkregen. Um die Grünflächen für die Gesundheit der Senioren zu erhalten, ist es nicht erforderlich gewesen, für die Bewässerung Brunnen zu bohren. Diese Ausgaben waren daher nicht förderfähig.

Fenstererneuerungen und Wärmedämmung

Obwohl der Projektträger Richtwerte für unterschiedliche Fensterausführungen ermittelt hatte, hat er auf das Festlegen von Förderobergrenzen verzichtet. Das BMUKN hätte – wie bei der Gebäudedämmung – auch für andere häufig beantragte investive Maßnahmen Förderobergrenzen vorsehen müssen.

Die Büros des Jugendgästehauses werden nur in Einzelfällen von den Jugendlichen aufgesucht. Für sie als vulnerable Gruppe wäre eine Verbesserung im Gästebereich nützlicher gewesen. Grundsätzlich sollten mit der AnpaSo-Förderung zwar auch die Beschäftigten in sozialen Einrichtungen unterstützt werden. In erster Linie sollten die Maßnahmen jedoch den vulnerablen Gruppen zugutekommen. Anders als bei Pflegekräften handelt es sich bei der Verwaltung des Jugendgästehauses nicht um Akteure aus dem Gesundheits- und Sozialwesen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass bei energetischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden die Minderung des Energieverbrauchs für viele Antragstellende der ausschlaggebende Grund für die Investitionen gewesen sein dürfte und weniger der Hitzeschutz. Dafür haben die Träger sozialer Einrichtungen nach den gesetzlichen Vorschriften für Arbeitsstätten ohnehin zu sorgen. Der Austausch und die Sanierung von Fenstern sind regelmäßig Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung, für die der Bund bereits eine Vielzahl an Förder- und Unterstützungsleistungen anbietet.

3.8 Gießkannenförderung ohne Steuerungswirkung

Würdigung

Zusammenfassend hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das BMUKN eine Vielzahl kleinteiliger Maßnahmen nachfrageorientiert gefördert hat, ohne eine Bestenauswahl zu treffen. Damit hat es eine Gießkannenförderung etabliert, von der keinerlei Steuerungswirkung oder Modellhaftigkeit mit bundesweiter Strahlkraft ausgehen. Der Bundesrechnungshof hat es außerdem für kritikwürdig gehalten, dass der Projektträger Vorhaben bewilligt hat, die ausschließlich Mitarbeitenden und nicht vulnerablen Personen zugutegekommen sind, wie beim ambulanten Pflegedienst und beim Jugendgästehaus. Das BMUKN hat es versäumt, förderfähige Ausgaben hinreichend einzugrenzen, um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen.

3.9 BMUKN hat Vorgehen mit Wachstumsimpuls und Zeitersparnis gerechtfertigt

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN habe die Förderrichtlinie als Teil des Konjunktur- und Zukunftspakets der Bundesregierung zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise aufgelegt. Der Logik einer Konjunkturförderung folgend habe es einen Schwerpunkt auf solche Maßnahmen gelegt, die schnelle Impulse für wirtschaftliches Wachstum leisten konnten.

Die Kritik an der Antragsprüfung des Projektträgers könne das BMUKN nur teilweise nachvollziehen. Die Prüfung der Anträge anhand der Ziele und Anforderungen der Förderrichtlinie sowie die Kontrolle von Finanzierungsplänen, Angeboten oder Kosten-schätzungen seien zur Begründung der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit einer Zuwendung ausreichend. Der Projektträger habe daher kostengünstigere Ausführungsalternativen nicht prüfen müssen.

Die an den beispielhaft genannten Vorhaben dargelegte Kritik des Bundesrechnungshofes hat das BMUKN überwiegend einzelfallbezogen zurückgewiesen. Die als unwirtschaftlich kritisierten höherwertigen Ausführungen von Verschattungen und Wasserelementen hat das BMUKN als langlebige Lösungen und mit ihrem zusätzlichen Nutzen gerechtfertigt. Im Übrigen hätte das Prüfen von Ausführungsalternativen das Verhältnis zwischen Förderung und Verwaltungskosten verschlechtert. Das Prüfen und das Erarbeiten von Ausführungsalternativen hätten weitere Zeit beansprucht.

Das BMUKN hat der Feststellung widersprochen, mit einzelnen Förderungen nicht die vulnerablen Gruppen geschützt zu haben. Die Zuwendungsempfängenden hätten jeweils in den Antragsunterlagen nachvollziehbar dargestellt, dass die Maßnahmen die vulnerablen Gruppen schützen. Auch Mitarbeitende sozialer Einrichtungen seien in der ersten Fassung der Förderrichtlinie eine Zielgruppe gewesen.

Das BMUKN halte zwar das Festlegen von Förderobergrenzen für geeignet, um den Antragsprüfungsprozess zu beschleunigen. Es erläuterte jedoch, dass es diese bei Fenstererneuerungen aufgrund der unterschiedlichen und komplexen Anforderungen für nicht geeignet halte.

3.10 Bundesrechnungshof hält Kritik an Gießkannenförderung aufrecht

Abschließende Würdigung

Zur Kernkritik des Bundesrechnungshofes, dass die geförderten kleinteiligen Investitionen nicht in der Zuständigkeit des Bundes liegen und die dafür eingesetzten 56 Mio. Euro nicht den bestmöglichen Beitrag zur Anpassung Deutschlands an den Klimawandel ermöglicht haben, hat sich das BMUKN nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des BMUKN darin bestätigt, dass ein ganzheitlicher Ansatz innerhalb der dem Bund obliegenden Aufgaben bei der Anpassung an den Klimawandel gefehlt hat. Stattdessen hat das BMUKN sich zu den beispielhaft beanstandeten Vorhaben detailliert gerechtfertigt.

Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMUKN das kritisierte Vorgehen des Projektträgers, bei der Antragsprüfung die Wirtschaftlichkeit außer Acht zu lassen, mit Zeit- oder Kostengründen billigt. Dies gilt umso mehr, weil die Dauer der Antragsprüfung von durchschnittlich mehr als einem Jahr ohnehin in der Kritik steht (vgl. Teil II der Abschließenden Prüfungsmitteilung). Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMUKN die Mittel überwiegend nicht wirtschaftlich und nicht sparsam eingesetzt hat.

4 Förderschwerpunkt 3: Kampagnen und Weiterbildungsprogramme

Mit dem Förderschwerpunkt 3 wollte das BMUKN sowohl umfassende Fortbildungs- und Beratungsangebote als auch Informationskampagnen fördern, um Beschäftigte in sozialen Einrichtungen, Betroffene und deren Angehörige für den Umgang mit klimabedingten Belastungen zu sensibilisieren und zu eigenen Aktivitäten zu motivieren. Dabei waren u. a. das Entwickeln und Umsetzen entsprechender Bildungs- und Informationsangebote förderfähig.

4.1 Bund fördert seit dem Jahr 2011 Bildungsmodule zur Klimaanpassung

Sachverhalt

Mit dem „Bundesprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zur Umsetzung der Deutschen Anpassungsstrategie“ (DAS-Bundesprogramm) fördert das BMUKN bereits seit dem Jahr 2011 das Entwickeln von Bildungsmodulen in unterschiedlichen Bereichen.¹² Einige der geförderten Vorhaben weisen Bezüge zu sozialen Einrichtungen auf wie z. B. das Entwickeln von Bildungsmodulen für

- Aus- und Weiterbildung von Pflegekräften und Ärzten zu gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels,
- Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzten zu gesundheitlichen Folgen des Klimawandels,
- medizinische Fachangestellte und Pflegepersonen,
- Beschäftigte in Kindertagesstätten und
- Akteure der Gesundheitswissenschaften und andere Berufsgruppen des Gesundheitssektors.

Die in diesen Vorhaben erarbeiteten Materialien stehen im Internet zur Verfügung. Auch das BMUKN veröffentlichte selbst Informationsmaterial zum Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels.¹³

¹² „Übersicht der geförderten Projekte Förderprogramm Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“, Stand: August 2023.

¹³ BMUV: Den Klimawandel gesundheitlich meistern! Empfehlungen zur Vorsorge, Stand: Juli 2020.

4.2 Bewilligte Bildungsmodule

Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof prüfte mit seiner Stichprobe beide geförderten Vorhaben aus dem Förderschwerpunkt 3 mit einem Bewilligungsvolumen von insgesamt 400 000 Euro.

- In einem der zwei geförderten Vorhaben wurde ein Schulungskonzept für Beschäftigte in Kindertagesstätten erstellt. Die dazu entwickelte Handreichung erläutert Hintergründe und Fakten zum Klimawandel und erklärt im nächsten Schritt Maßnahmen, wie Kinder vor den gesundheitlichen Gefahren der Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden können. Mehr als 40 % der Handreichung thematisieren den Klimaschutz.
- Im anderen Vorhaben sollte eine „Zukunftswerkstatt“ in mehreren Modulen den Austausch gemeinnütziger Träger eines Trägerverbundes fördern. Auf der Homepage der Zukunftswerkstatt sind Video-Ausschnitte zu den Veranstaltungen veröffentlicht. Im Modul „Extremes Wetter“ wird darauf hingewiesen, dass extreme Wetterereignisse Stromausfälle zur Folge und diese Auswirkungen auf soziale Einrichtungen haben können.

Seit dem zweiten Förderaufruf, den das BMUKN auf der Grundlage der Förderrichtlinie vom 21. April 2023 veröffentlichte, sind Kampagnen und Weiterbildungsprogramme nicht mehr förderfähig.

4.3 Zweifel am Förderbedarf

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Förderung immer neuer Bildungsmaterialien zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels für entbehrlich. Da das BMUKN Bildungsangebote mit dem DAS-Bundesprogramm bereits seit mehr als 14 Jahren fördert und auch selbst entsprechendes Material veröffentlicht hat, ist umfangreiches Material vorhanden – auch solches, das sich an soziale Einrichtungen richtet. Die geringe Anzahl von Förderanträgen zu diesem Förderschwerpunkt zeugt zudem vom fehlenden Bedarf an Kampagnen und Weiterbildungsprogrammen.

Das gesellschaftliche Bewusstsein und der Wissensstand zur Klimaanpassung machen Zuwendungen für weitere Bildungsangebote entbehrlich. Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das BMUKN seit dem Förderaufruf 2023 Kampagnen und Weiterbildungsprogramme für soziale Einrichtungen nicht mehr fördert.

Der Bundesrechnungshof hat auch außerhalb des geprüften Förderprogramms das Fördern von Bildungsangeboten zur Klimaanpassung für entbehrlich gehalten, insbesondere wenn sie sich nur auf einzelne Einrichtungen beziehen.

4.4 Zweifel an Förderfähigkeit

Würdigung

Zwar können Maßnahmen zum Klimaschutz, wie sie in der Handreichung des ersten Vorhabens genannt werden, auch der Anpassung an den Klimawandel dienen. Die AnpaSo-Förderung im Förderschwerpunkt 3 sollte jedoch in erster Linie der Sensibilisierung für den Umgang mit klimabedingten Belastungen dienen. Dabei sind die im zweiten Vorhaben genannten Stromausfälle nur eine indirekte Folge von Extremwetter, die die Versorger zu verhindern haben. Der Bundesrechnungshof hat die Förderfähigkeit der beiden Vorhaben bezweifelt, da sie den Zweckungszweck nicht erfüllt haben. Die Ausgaben hat er daher als unwirtschaftlich bewertet.

4.5 BMUKN sieht weiterhin Bedarf für Förderung von Bildungsmodulen zur Klimaanpassung

Stellungnahme des BMUKN

Das BMUKN teile die pauschale Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Förderung neuer Bildungsmaterialien und -angebote zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels aufgrund des gesellschaftlichen Bewusstseins und Wissensstands zur Klimaanpassung entbehrlich sei.

Erst im September 2024 habe eine Befragung gezeigt, dass bei einem Teil der Kommunen Wissen über konkrete Handlungs- und Anpassungsoptionen sowie Wissen zur Priorisierung von Handlungsbedarfen und zur effektiven Umsetzung von Maßnahmen fehle. Für soziale Einrichtungen habe die Evaluation der AnpaSo-Förderrichtlinie festgestellt, dass Wissen, Kompetenz und Vorkenntnisse zur Klimaanpassung fehlten. Der weiterhin bestehende Bedarf zeige sich ferner in der großen Nachfrage nach den Informations- und Fortbildungsangeboten des Zentrum KlimaAnpassung (ZKA).

Auch teile das BMUKN die Kritik an der Förderfähigkeit der Vorhaben in Förderschwerpunkt 3 nicht. Das Vermitteln von Grundlagen zu den Folgen des Klimawandels sowie das Thematisieren von Klimaschutzmaßnahmen führe nicht zu einer mangelnden Förderfähigkeit. Vielmehr ließen sich dadurch Synergien aufzeigen, so beispielsweise im Bereich der Ernährung oder beim Umgang mit Wasser.

4.6 Bundesrechnungshof lehnt weitere Förderungen von Bildungsmodulen ab

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat nicht in Frage gestellt, dass es weiterhin einen Informationsbedarf zum Thema Klimawandel und Anpassung an seine Folgen gibt. Dieser rechtfertigt jedoch keine Fortsetzung der Förderung von Bildungsmaterialien, weil bereits umfassende Informationen und Bildungsangebote zur Klimaanpassung verfügbar sind. Das BMUKN hat außerdem auf das mit Bundesmitteln finanzierte ZKA verwiesen, das umfangreiches Material und Beratungsangebote zur Verfügung stellt.

Das BMUKN hat nicht begründet, warum die beiden Vorhaben förderfähig gewesen sein sollten. Es hat lediglich auf Synergien zwischen Klimaanpassung und Klimawandel verwiesen, ohne auf den Inhalt und das Erreichen des Zuwendungszwecks der geförderten Vorhaben einzugehen.

Der Bundesrechnungshof bewertet daher die Ausgaben für die Vorhaben im Förderungsschwerpunkt 3 weiterhin als unwirtschaftlich.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.