

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 II: Antrags- und Bewilligungsverfahren



30. Juni 2025

Geschäftszeichen: II 1 - 0001836/II

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.....	5
1	Vorbemerkung.....	7
2	Sachverhalt	8
	2.1 Antragsaufkommen	9
	2.2 Antragsprüfung	10
	2.3 Förderquoten	11
	2.4 Bewilligungsdauer.....	11
3	Würdigung.....	12
	3.1 Mangelhafte Förderrichtlinie hat zu unerwartet vielen Anträgen geführt.....	12
	3.2 Erhebliches Bundesinteresse an Fördervorhaben nicht nachgewiesen	12
	3.3 Missachtung des Subsidiaritätsprinzips hat zu hohen Förderquoten geführt	12
	3.4 Unzureichende Steuerung des Projektträgers durch das BMUKN	13
	3.5 Unerwünschte Mitnahmeeffekte	14
4	Empfehlungen.....	14
	4.1 Förderbedarf analysieren.....	14
	4.2 Bundesinteresse und Subsidiaritätsprinzip wahren	14
	4.3 Verfahren beschleunigen	15
5	Stellungnahme des BMUKN	15
	5.1 Hohes Antragsaufkommen zeige keine Mängel der Förderrichtlinie, sondern großen Förderbedarf.....	15
	5.2 Erhebliches Bundesinteresse sei bereits durch die Förderrichtlinie dargelegt	15
	5.3 Hohe Förderquoten rechtfertigten sich durch die Zielgruppe	16
	5.4 BMUKN habe auf Projektträger eingewirkt und Effizienz erhöht	16
	5.5 BMUKN hat unerwünschten Mitnahmeeffekten schnelle Umsetzung der geförderten Maßnahmen entgegengehalten	17
	5.6 BMUKN hat Erfordernis von Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anerkannt	17
6	Abschließende Würdigung.....	17

Abkürzungsverzeichnis

A

Abschlussbericht *Abschlussbericht zur Evaluation der Förderrichtlinie*

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 *Deutsche Anpassungsstrategie*

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 des Antrags- und Bewilligungsverfahrens stellt der Bundesrechnungshof abschließend fest, dass das Förderprogramm kaum geeignet war, die Aufgaben des Bundes bei der Klimaanpassung sowie die konjunkturpolitischen Ziele der Bundesregierung infolge der Corona-Krise umzusetzen. Er hat die Stellungnahme des BMUKN berücksichtigt. Im Einzelnen:

0.1

Das BMUKN rechnete mit 720 Förderanträgen, die es über drei Jahre mit mehreren Förderaufrufen initiieren wollte. Zum ersten Förderaufruf im Jahr 2020 gingen innerhalb von sechs Wochen bereits 591 Anträge ein. Auf weitere Förderaufrufe verzichtete das BMUKN bis zur Novellierung der Förderrichtlinie im Jahr 2023. Der Projektträger bewilligte die Vorhaben nach durchschnittlich 61 Wochen und in der Regel mit der beantragten Förderquote. Für 45 % der Vorhaben bewilligte er eine Vollfinanzierung. Das erhebliche Bundesinteresse auf der Projektebene bestätigte er mit einem Standardvermerk (vgl. Ziffer 2).

0.2

Die für das BMUKN überraschend hohe Anzahl von Förderanträgen zum ersten Förderaufruf zeugt davon, dass es die Ausgangslage nicht sorgfältig analysiert und die Fördergegenstände nur unzureichend eingegrenzt hatte. Mit dem Verzicht auf angekündigte weitere Förderaufrufe ist der Bund als Zuwendungsgeber unglaublich geworden. Der Projektträger hat gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen, indem er Vollfinanzierungen nicht als Ausnahmefall bewilligte und das erhebliche Bundesinteresse auf der Projektebene nur standardmäßig bestätigte. Aufgrund der langen Bewilligungsdauer hat das BMUKN das Ziel des Konjunktur- und Zukunftspakets, Maßnahmen schnell umzusetzen, nicht erreicht (vgl. Ziffer 3).

0.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig die Ausgangslage für ein Förderprogramm und den Bedarf an Fördermaßnahmen in einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzulegen. Im Ergebnis sollte das BMUKN die Fördergegenstände auf die Zuständigkeit des Bundes ausrichten und hinreichend eingrenzen, um unerwünschte Mitnahmeeffekte zu vermeiden (vgl. Ziffer 4).

0.4

Das BMUKN hat die Kritik des Bundesrechnungshofes überwiegend zurückgewiesen. Das hohe Antragsaufkommen begründe keine Mängel in der Förderrichtlinie, sondern einen großen Förderbedarf bei sozialen Einrichtungen. Diese finanzschwache Zielgruppe rechtfertige auch die hohen Förderquoten. Das BMUKN habe das erhebliche Bundesinteresse bereits über die Förderziele und Fördergegenstände in der Förderrichtlinie dargelegt. Das BMUKN habe die Verwaltungspraxis zusammen mit dem Projektträger während des ersten Förderaufrufs verbessert. Anders als der Bundesrechnungshof habe das BMUKN die förderfähigen baulichen Maßnahmen weit überwiegend für geeignet gehalten, um sie schnell im Sinne des Konjunktur- und Zukunftspakets umzusetzen. Mit der Novellierung der Förderrichtlinie im Jahr 2023 habe das BMUKN mögliche Mitnahmeeffekte reduziert und Vollfinanzierungen ausgeschlossen. Auf eine Analyse des Förderbedarfs habe es wegen der Eilbedürftigkeit verzichtet (vgl. Ziffer 5).

0.5

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik am fehlenden Nachweis des erheblichen Bundesinteresses an den geförderten Maßnahmen aufrecht. Die Auffassung des BMUKN, dass die geförderten Vorhaben im Sinne eines Konjunkturprogramms schnell umsetzbar erschienen, überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof wird überprüfen, ob das BMUKN das Risiko unerwünschter Mitnahmeeffekte und Vollfinanzierungen beim Fortsetzen der Förderung vermieden und das Steuern des Projektträgers verbessert hat (vgl. Ziffer 6).

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) geäußert. Der vorliegende zweite Teil enthält Feststellungen zum Antrags- und Bewilligungsverfahren. Im Teil III äußert sich der Bundesrechnungshof 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.

2 Sachverhalt

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur

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 Förderschwerpunkts 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.

veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Bundestages erfüllen grundsätzlich diese Voraussetzungen.⁶ Dabei ist das erhebliche Bundesinteresse jeweils auf der Programm- und der Projektebene nachzuweisen.⁷

Eine Zuwendung darf nur 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 Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.⁸ Zuwendungen dürfen nur unter Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit des Empfängenden, also nach dem Grundsatz der Subsidiarität, gewährt werden.⁹

2.1 Antragsaufkommen

Seit dem Beschluss des Konjunktur- und Zukunftspakets mit dem zweiten Nachtragshaushalt im Juli 2020 warb die Bundesregierung auch für das neue AnpaSo-Förderprogramm. In einem ersten Zeitfenster konnten Anträge vom 2. November bis zum 15. Dezember 2020 eingereicht werden. Das nächste Zeitfenster war nach dem Richtlinienentwurf „für das erste Quartal 2021“ vorgesehen. Weitere Zeitfenster sollten Mitte und Ende des Jahres 2021 sowie in den Jahren 2022 und 2023 folgen.¹⁰

Das BMUKN rechnete mit 240 Anträgen pro Jahr, insgesamt mit 720 Anträgen in drei Jahren. Im ersten Zeitfenster gingen 591 Anträge mit einem Fördervolumen von 94 Mio. Euro ein, wovon der Projektträger 391 Anträge mit 61,9 Mio. Euro bewilligte. 66,7 % der Anträge und 56 Mio. Euro entfielen auf investive Maßnahmen (Förderschwerpunkt 2), 19 % auf das Erstellen von Anpassungskonzepten (Förderschwerpunkt 1.2), 13,5 % auf Einstiegs- und Orientierungsberatung (Förderschwerpunkt 1.1) und 0,5 % auf Kampagnen und Weiterbildungsprogramme (Förderschwerpunkt 3). Das BMUKN entschied, keine weiteren Zeitfenster zu öffnen. Es bewertete die Zahl der im ersten Zeitfenster eingegangenen Anträge als unerwartet hoch. Diese Anträge habe der Projektträger vorrangig bearbeitet, seine Kapazitäten seien damit ausgeschöpft gewesen.

Insgesamt förderte das BMUKN – nach Widerruf und Kürzungen in den Verwendungsnachweisen – 377 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 60,3 Mio. Euro (vgl.

⁶ § 23 BHO.

⁷ Scheller, K., Engels, D., Eibelshäuser, M., & Heuer, E. (2023). Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle Köln: Luchterhand, § 44 BHO, Randnummer 346 ff.

⁸ VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

⁹ Scheller, K., Engels, D., Eibelshäuser, M., & Heuer, E. (2023). Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle Köln: Luchterhand, § 23 BHO, Randnummer 5.

¹⁰ Nummer 6.2 der Förderrichtlinie.

Tabelle 1). Dabei entfielen 122 Bewilligungen mit 3,6 Mio. Euro auf den Förderschwerpunkt 1, 253 Bewilligungen mit 56,3 Mio. Euro auf den Förderschwerpunkt 2 und zwei Bewilligungen mit 0,4 Mio. Euro auf den Förderschwerpunkt 3 (Stand: 16. Dezember 2024).

Tabelle 1

Anträge und bewilligte Vorhaben aus dem Förderaufruf 2020

Förderschwerpunkt	Anträge		Bewilligte Vorhaben (Stand: 16. Dezember 2024)		
	Anzahl	Anzahl	Anteil <i>in %</i>	Fördersumme <i>in Mio. Euro</i>	Anteil <i>in %</i>
1.1 Einstiegs- und Orientierungsberatung	60	52	13,8	3,6	6
1.2 Erstellung von Anpassungskonzepten	100	70	18,6		
2 Investive Maßnahmen	423	253	67,1	56,3	93
3 Kampagnen und Weiterbildungsprogramme	5	2	0,5	0,4	
ohne	3				
Summe	591	377	100	60,3	100

Quellen: Berichtswesen des Projektträgers und Angaben des BMUKN.

2.2 Antragsprüfung

Der AnpaSo-Förderrichtlinie zufolge sollten die Anträge im Auswahl- und Entscheidungsverfahren insbesondere am Maßstab eines erheblichen Bundesinteresses geprüft werden.¹¹

Der Projektträger nutzte für die Antragsprüfvermerke Standardtexte. Darin erklärte er regelmäßig, dass das Förderprogramm einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Ziele der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) leiste. Ein erhebliches Bundesinteresse bestehe insbesondere darin, das Handlungsfeld „Menschliche Gesundheit“ als wichtige Komponente der Anpassungsstrategie des Bundes hervorzuheben. Unter der Überschrift „Vorhabenbeschreibung und Begründung des erheblichen Bundesinteresses“ erläuterte der Projektträger jeweils den Inhalt des Vorhabens, um daraus zu schlussfolgern, dass mit dem Förderantrag allen formulierten Vorgaben des Förderschwerpunkts entsprochen werde und das Ziel des Vorhabens daher mit den Zielen der Förderrichtlinie übereinstimme. Unter der Überschrift „Finanzierungsart“ vermerkte der Projektträger regelmäßig, dass die Zuwendung dem Grunde und der Höhe nach notwendig sei,

¹¹ Nummer 6.3 der Förderrichtlinie.

damit die angestrebten Vorhabenziele realisiert werden können. Unter Beachtung der nationalen förderpolitischen Kriterien, der fachlichen und wirtschaftlichen Risiken sowie der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei eine Fehlbedarfsfinanzierung mit einer Förderquote von X % gerechtfertigt. Bei einer Vollfinanzierung erläuterte der Projektträger, dass die in der Förderrichtlinie dafür genannten Kriterien gegeben seien.

2.3 Förderquoten

Je nach Zuwendungsempfänger und Förderschwerpunkt war eine maximale Förderquote zwischen 75 % und 100 % zulässig. Eine Vollfinanzierung war für finanzschwache Kommunen und gemeinnützige juristische Personen des privaten Rechts bei den Förderschwerpunkten 1 und 2 möglich. Eigenmittel sollten in Abhängigkeit des finanziellen Leistungsvermögens und als Ausdruck des Eigeninteresses in allen Förderschwerpunkten in angemessener Höhe eingebracht werden.¹²

Für 45 % der Vorhaben bewilligte der Projektträger eine Vollfinanzierung. In weniger als 10 % der Vorhaben lag die Förderquote unter 75 %. Die bewilligten Förderquoten lagen überwiegend im Bereich der maximal zulässigen Förderquote. Für die geprüfte Stichprobe bewilligte der Projektträger in der Regel die beantragte Förderquote.

2.4 Bewilligungsdauer

Ausweislich des Abschlussberichts zur Evaluation der Förderrichtlinie (Abschlussbericht) lagen zwischen Antragstellung und Bewilligung durchschnittlich 61 Wochen (Bewilligungsdauer). Davon benötigte der Projektträger durchschnittlich 19 Wochen für die Antragsbearbeitung. Für alle bewilligten Anträge stellte der Projektträger mindestens eine, für 323 Anträge auch eine zweite und bei 174 Anträgen sogar eine dritte Nachforderung.

Aus der Stichprobe des Bundesrechnungshofes ist ersichtlich, dass es bis zu sieben Nachforderungen gab. Dies habe laut Abschlussbericht dazu geführt, dass sich seit der Antragstellung beispielsweise die geplanten Kosten erhöht hätten oder das geplante Personal nicht mehr verfügbar gewesen sei.

¹² Nummer 4.2 der Förderrichtlinie.

3 Würdigung

3.1 Mangelhafte Förderrichtlinie hat zu unerwartet vielen Anträgen geführt

Die Begründung des BMUKN, weshalb es keine weiteren Zeitfenster öffnete, überzeugt nicht. Aufgrund der im ersten Zeitfenster eingegangenen Anträge ist das Programmvolumen zu zwei Dritteln, jedoch nicht vollständig ausgeschöpft gewesen. Indem das BMUKN auf weitere Förderaufrufe verzichtete, konnte es nicht angemessen nachsteuern. An einer Antragstellung Interessierte, die auf die angekündigten weiteren Zeitfenster vertraut hatten, konnten keine Anträge mehr einreichen. Dadurch ist der Bund als Zuwendungsgeber unglaublich geworden.

Der Bundesrechnungshof sieht die wesentlichen Ursachen für das hohe Antragsaufkommen insbesondere in den unzureichend eingegrenzten investiven Fördergegenständen und in fehlenden Mindestzielwerten für die angestrebten Wirkungen, wie beispielsweise eine zu erreichende Temperaturminderung. Dadurch war die Hürde, einen Antrag zu stellen, gering.

3.2 Erhebliches Bundesinteresse an Fördervorhaben nicht nachgewiesen

Das erhebliche Bundesinteresse des einzelnen Vorhabens hat der Projektträger in seinen Antragsprüfvermerken nicht näher erläutert. Er hat es versäumt, das erhebliche Bundesinteresse an der Förderung jeweils auf der Projektebene nachzuweisen. Die Verwendung von Standardtexten ist dafür nicht geeignet. Allein aus dem Verweis auf das Handlungsfeld „Menschliche Gesundheit“ der DAS lässt sich das erhebliche Bundesinteresse nicht pauschal für das einzelne Vorhaben ableiten. Die investiven Förderungen nutzen zwar den einzelnen Einrichtungen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verschönern. Nachzuweisen war jedoch ein gesteigerter Nutzen für die Ziele und Aufgaben des Bundes. Dafür hätte es bereits in der Förderrichtlinie konkreter Förderziele bedurft.

3.3 Missachtung des Subsidiaritätsprinzips hat zu hohen Förderquoten geführt

Der Projektträger hat versäumt, die Höhe der Förderquote des einzelnen Vorhabens in seinen Antragsprüfvermerken näher zu erläutern. Für 45 % der Vorhaben hat er eine

Vollfinanzierung bewilligt. Eine Vollfinanzierung darf jedoch nur der Ausnahmefall sein und ist stets zu begründen. Damit hat der Projektträger gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften verstoßen. Zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips hätte er regelmäßig das finanzielle Leistungsvermögen der Antragstellenden prüfen und einen angemessenen Eigenanteil berücksichtigen müssen, insbesondere bei Antragstellenden, die einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Investition ziehen. Dies betrifft alle Investitionen, die der Energieeinsparung dienen, wie beispielsweise Fenstererneuerung oder Fassaden-dämmung. Mit der in der Förderrichtlinie eingeräumten Möglichkeit zur Vollfinanzierung hätte der Projektträger bei den Bewilligungen erheblich restriktiver als geschehen umgehen müssen. Vollfinanzierungen hätte er nur in begründeten Ausnahmefällen bewilligen dürfen.

Die hohen Förderquoten zwischen 75 und 100 % haben zu einer höheren Festlegung des zur Verfügung stehenden Fördervolumens beigetragen. Dadurch konnten insgesamt weniger soziale Einrichtungen an dem Förderprogramm partizipieren.

3.4 Unzureichende Steuerung des Projektträgers durch das BMUKN

Der Bundesrechnungshof hält die durchschnittliche Bewilligungsdauer von 61 Wochen für deutlich zu lang. Dies trifft auch auf die Dauer der Antragsbearbeitung durch den Projektträger von durchschnittlich 19 Wochen zu. Die dafür als ursächlich gesehene hohe Anzahl von Nachforderungen kann auf unpräzise Vorgaben in der Förderrichtlinie und den ergänzenden Hinweisblättern, unvollständige Antragsunterlagen und eine ineffiziente Arbeitsweise des Projektträgers zurückzuführen sein. Verstärkend hinzu kam das zwar langfristig angekündigte, dann aber kurze Zeitfenster für das Einreichen von Förderanträgen von nur sechs Wochen. Dieses Zeitfenster lag zudem in der für soziale Einrichtungen besonders belastenden Corona-Pandemie und der Vorweihnachtszeit. Dies mag dazu beigetragen haben, dass Antragstellende ihre Unterlagen unter Zeitdruck und daher unvollständig eingereicht haben. Es ist zudem unerklärlich, weshalb der Projektträger bis zu sieben Nachforderungen gestellt hat, anstatt nach der Antragsprüfung die fehlenden Angaben einmalig zu benennen.

Indem das BMUKN hingenommen hat, dass der Projektträger durchschnittlich mehr als ein Jahr für eine Bewilligung benötigte, ist es dem Anspruch des Konjunktur- und Zukunftspakets, Maßnahmen schnell umzusetzen, nicht gerecht geworden. Dies hat das Vertrauen von Antragstellenden in den Bund als Zuwendungsgeber geschwächt.

Mit der Bewilligungspraxis bei der Förderfähigkeit und den Förderquoten hätte das BMUKN die Auslastung des Programmvolumens steuern können. Der Projektträger hätte seine Kapazitäten dem Antragsaufkommen anpassen müssen, um das

Programmziel und damit seinen Auftrag zu erfüllen. Das BMUKN hätte auf den Projektträger einwirken müssen, um die Bewilligungsdauer merklich zu verkürzen.

3.5 Unerwünschte Mitnahmeeffekte

Die förderfähigen baulichen Maßnahmen wie Verschattungen, Fenstererneuerungen, Raumkühlung, Dachbegrünungen und Außenanlagen erfordern regelmäßig eine fachliche Planung, weil sie sich auf die bauliche Anlage in ihrer Gesamtheit auswirken. Abgesehen von der fehlenden Bundeszuständigkeit für solche Maßnahmen waren diese Fördergegenstände für eine schnelle Umsetzung mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket nicht geeignet. Insbesondere wegen der pandemiebedingten Rahmenbedingungen Ende 2020 waren Antragstellende im Vorteil, die entsprechende Investitionsmaßnahmen bereits unabhängig von dem neuen Förderangebot vorbereitet hatten.

Die hohen Förderquoten, kaum eingegrenzte Fördergegenstände und fehlende Mindestzielwerte haben Maßnahmen ermöglicht, die auch ohne die Bundesförderung durchgeführt worden wären oder kaum zur Klimaanpassung beigetragen haben. Solche Mitnahmeeffekte gilt es zu vermeiden.

4 Empfehlungen

4.1 Förderbedarf analysieren

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ausgangslage für ein Förderprogramm und den Bedarf an Fördermaßnahmen mit einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu analysieren. Im Ergebnis hat das BMUKN konkrete Förderziele und messbare Indikatoren sowohl auf der Programmebene als auch auf der Projektebene festzulegen.

4.2 Bundesinteresse und Subsidiaritätsprinzip wahren

Das BMUKN hat die Fördergegenstände auf die Zuständigkeit des Bundes auszurichten und hinreichend einzugrenzen und ggf. Mindestzielwerte vorzugeben. Bei der Festlegung der Förderquote hat es einen Mindesteigenanteil der Antragstellenden als Ausdruck des Eigeninteresses zu berücksichtigen und Vollfinanzierungen lediglich in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

4.3 Verfahren beschleunigen

Zur Einreichung von Anträgen sollte das BMUKN künftig angemessene Zeitfenster vorsehen und auf das Nennen bestimmter Zeitpunkte für weitere Zeitfenster im Richtlinien-text verzichten. Das BMUKN hat dafür Sorge zu tragen, dass der beauftragte Projektträger die Anträge effizient prüft und bearbeitet, um die Ziele der Bundesförderung zu erreichen.

5 Stellungnahme des BMUKN

5.1 Hohes Antragsaufkommen zeige keine Mängel der Förderrichtlinie, sondern großen Förderbedarf

Das BMUKN hat erklärt, es teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes (vgl. Ziffer 3.1) nicht, dass durch den Verzicht auf weitere Förderaufrufe keine angemessene Nachsteuerung möglich gewesen sei und der Bund sich als Zuwendungsgeber unglaublich unwürdig gemacht habe.

Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes an der ersten Fassung der Förderrichtlinie habe das BMUKN die gesamte Förderrichtlinie novelliert und dabei die Erfahrungen aus dem ersten Förderaufruf berücksichtigt. Die novellierte Förderrichtlinie benenne keine Zeitpunkte für Förderaufrufe.

Im hohen Antragsaufkommen von über 1 100 Anträgen im zweiten Förderaufruf sehe das BMUKN einen großen Bedarf sozialer Einrichtungen an Klimaanpassungsmaßnahmen.

Mögliche Klimawirkungen, lokale Betroffenheiten, geografische Verhältnisse sowie die Gegebenheiten in den sozialen Einrichtungen seien unterschiedlich. Daher komme ein breites Spektrum an Anpassungsmaßnahmen in Betracht. Deshalb sei eine abschließende Auflistung investiver Fördergegenstände mit pauschalen Mindestzielwerten für die angestrebten Wirkungen nicht zielführend.

5.2 Erhebliches Bundesinteresse sei bereits durch die Förderrichtlinie dargelegt

Bei Zuwendungen über Förderrichtlinien sei das erhebliche Bundesinteresse bereits durch das Festlegen von Förderzielen und förderfähigen Maßnahmen in der

Förderrichtlinie dargelegt. Der Projektträger müsse beim Prüfen des erheblichen Bundesinteresses auf Projektebene erläutern, inwiefern das einzelne Vorhaben die Anforderungen der Förderrichtlinie erfülle und welchen Beitrag es zum Erreichen der Programmziele leiste. Eine solche Verwaltungspraxis habe das BMUKN mit dem Projektträger umgesetzt. Das Verwenden von Textbausteinen trage dabei dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung.

Gleichwohl werde das BMUKN die Vorlagen für Antragsprüfvermerke überarbeiten, um das Erläutern der Förderfähigkeit im Sinne der Förderrichtlinie zu schärfen und dabei stärker auf den Beitrag der einzelnen Vorhaben zu den förderpolitischen Zielen einzugehen.

5.3 Hohe Förderquoten rechtfertigten sich durch die Zielgruppe

Das BMUKN räume ein, dass die Förderquote von bis zu 100 % einer eher finanzschwachen Zielgruppe Rechnung getragen habe. Die entsprechenden Nachweise seien von den Antragstellenden bei der Antragsprüfung erbracht worden. Zur Bestimmung der Förderquoten habe das BMUKN mit dem Projektträger eine Verwaltungspraxis abgestimmt.

Die im Jahr 2023 novellierte Förderrichtlinie sehe ausschließlich Anteilfinanzierungen mit einem Mindesteigenanteil vor. Damit seien Vollfinanzierungen künftig ausgeschlossen.

5.4 BMUKN habe auf Projektträger eingewirkt und Effizienz erhöht

Das BMUKN hat erklärt, es teile die Kritik des Bundesrechnungshofes an der zu langen durchschnittlichen Bewilligungsdauer, der hohen Anzahl an Nachforderungen und dem kurzen Zeitfenster zum Einreichen von Förderanträgen. Das BMUKN habe sich mit dem Projektträger regelmäßig über monatliche Jours Fixes sowie anlassbezogen abgestimmt und kontinuierlich Effizienzmaßnahmen umgesetzt. Der Projektträger habe seine Kapazitäten an das hohe Antragsaufkommen angepasst.

Das BMUKN überprüfe das Einhalten der Verwaltungspraxis des Projektträgers über Stichproben. Es habe damit umfassende Verfahren etabliert, um den Projektträger zu steuern.

5.5 BMUKN hat unerwünschten Mitnahmeeffekten schnelle Umsetzung der geförderten Maßnahmen entgegengehalten

Anders als der Bundesrechnungshof habe das BMUKN die förderfähigen baulichen Maßnahmen weit überwiegend als geeignet für eine schnelle Umsetzung des Konjunktur- und Zukunftspakets angesehen. Anschaffungen von Verschattungselementen, Trinkwasserspendern, mobilen Klimageräten oder Garten- und Landschaftsbauarbeiten hätten sich schnell ausführen lassen, weil dafür beschränkte Ausschreibungen oder schnelle Angebotseinholungen möglich gewesen seien. Auch umfangreiche Baumaßnahmen wie Fenstererneuerungen habe das BMUKN innerhalb von sechs Monaten für umsetzbar gehalten, weil die Bauwirtschaft infolge der Corona-Krise nicht ausgelastet gewesen sei.

Das BMUKN hat der Auffassung widersprochen, Maßnahmen gefördert zu haben, die kaum zur Klimaanpassung beitragen. Die externe Evaluation bescheinige die Wirksamkeit von Maßnahmen, die erhebliche Synergien zum Klimaschutz oder mit einer Gebäudesanierung haben. Dennoch könne das BMUKN bei einem Teil der geförderten Maßnahmen einen Mitnahmeeffekt nicht ausschließen.

In der novellierten Förderrichtlinie habe das BMUKN versucht, mögliche Mitnahmeeffekte zu reduzieren.

5.6 BMUKN hat Erfordernis von Bedarfsanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anerkannt

Das BMUKN teile die Auffassung, dass die Ausgangslage für ein Förderprogramm und der Bedarf an Fördermaßnahmen in einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzulegen sind. Wegen der Eilbedürftigkeit des Konjunktur- und Zukunftspakets habe es im Jahr 2020 keine umfassende Analyse durchgeführt.

6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik am fehlenden Nachweis des erheblichen Bundesinteresses an den geförderten Maßnahmen aufrecht. Anders als vom BMUKN dargelegt, hat es die Förderziele und den zu erreichenden Nutzen für die Aufgaben des

Bundes bei der Klimaanpassung nicht ausreichend konkret in der Förderrichtlinie festgelegt.

Die Stellungnahme des BMUKN, dass die geförderten Vorhaben im Sinne eines Konjunkturprogramms aufgrund der schlechten konjunkturellen Lage der Bauwirtschaft schnell umsetzbar erschienen, überzeugt nicht. Dass sich die Folgen der Einschränkungen während der Corona-Krise auch auf Beschaffungen nachteilig auswirken, hat das BMUKN außer Acht gelassen. Außerdem hat es schon aufgrund der zu langen durchschnittlichen Bewilligungsdauer von mehr als einem Jahr das konjunkturpolitische Ziel nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Förderprogramm kaum geeignet war, die Aufgaben des Bundes bei der Klimaanpassung und die konjunkturpolitischen Ziele der Bundesregierung umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird überprüfen, ob das BMUKN das Risiko unerwünschter Mitnahmeeffekte und Vollfinanzierungen beim Fortsetzen der Förderung vermieden und das Steuern des Projektträgers verbessert hat.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.