

29 Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen

Zusammenfassung

Das BMWK hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überlastet. Bei drei Förderprogrammen hat das BAFA über 10 Mrd. Euro Fördermittel verspätet an die Antragstellenden ausgezahlt.

Die drei Förderprogramme sollen u. a. zur Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudesektor beitragen. Das BMWK hat das BAFA mit der Umsetzung beauftragt, ohne zuvor dessen Kapazitäten ausreichend geprüft zu haben. So hätte es erkennen müssen, dass dem BAFA Personal fehlte, die vielen Förderfälle zu bearbeiten. In den Jahren 2019 bis 2023 gingen 1,2 Millionen Verwendungsnachweise beim BAFA ein. Der Anteil der Verwendungsnachweise, die das BAFA nicht fristgerecht geprüft hat, belief sich in einigen Jahren auf über 90 %. Unternehmen und Privatpersonen mussten oftmals lange in Vorleistung treten, da die Fördermittel erst nach der Nachweisprüfung ausgezahlt werden. Dies gefährdet die Zielerreichung und die Akzeptanz der Förderprogramme.

Bevor das BMWK Förderprogramme beschließt oder ändert, muss es dafür sorgen, dass sie ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt werden können.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Das BAFA untersteht als nachgeordnete Behörde der Aufsicht des BMWK. In den Bereichen Wirtschaftsförderung und Energie setzt das BAFA 70 Förderprogramme um. Ende 2023 hatte es knapp 1 400 Personalstellen. In den letzten Jahren waren zwischen 20 und 30 % der Personalstellen des BAFA unbesetzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA. Darunter waren u. a.

- die **Bundeszförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen**, mit der das BMWK die Sanierung von Gebäuden unterstützen will,

- die **Energieberatung für Wohngebäude**, die zur Verbesserung der Energieeffizienz dieser Gebäude beitragen soll, sowie
- **INVEST**, das private Investoren mit Zuschüssen für Wagniskapital anregen soll, in junge Unternehmen zu investieren.

In den Jahren 2019 bis 2023 gingen für diese drei Programme 2,1 Millionen Anträge und 1,2 Millionen Verwendungsnachweise beim BAFA ein.

BMWK prüft Aufgabenübertragung auf das BAFA unzureichend

Das BMWK entscheidet bei jedem Förderprogramm, ob es die Umsetzung selbst übernehmen kann oder sie an eine nachgeordnete Behörde oder einen Projektträger abgeben sollte.

Das BMWK begründete die Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA wie folgt:

- Das BAFA habe bereits Vorläuferprogramme umgesetzt. Dadurch habe es schon die organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen.
- Das BAFA habe Fachwissen im Bereich investive Förderprogramme und Energieeffizienz.
- Die Umsetzung sei dringlich, eine Vergabe an einen Projektträger dauere zu lange.
- Das BAFA sei günstig, denn es fielen im Gegensatz zu Projektträgern kaum Gemeinkosten an.

Das BMWK schätzte nicht ab, wie viel Personal für die Umsetzung der Programme erforderlich ist. Folglich konnte es nicht prüfen, ob das BAFA genügend Personal hatte. Alternativen – insbesondere die Umsetzung über Projektträger – betrachtete es nicht. Es verglich deshalb auch nicht die jeweiligen Kosten.

BAFA zahlt Fördermittel verspätet aus

Das BAFA prüft die Anträge und die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel. Bei den drei untersuchten Programmen ist vorgesehen, dass das BAFA die Fördermittel erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises auszahlt.

Bundförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen

Mit diesem Förderprogramm finanziert das BMWK beispielsweise den Einbau von Fenstern oder den Austausch von Heizungen, aber auch umfassende Sanierungen von Gebäuden. Antragsberechtigt sind Unternehmen und Privatpersonen. Im Jahr 2022 wurden 740 000 Anträge und damit mehr als doppelt so viele wie bei den Vorgängerprogrammen eingereicht. Im Jahr 2023 verringerte sich die Anzahl der Anträge auf 330 000.

Um die Energiewende zu beschleunigen, hat die Bundesregierung im Jahr 2023 das Gebäudeenergiegesetz geändert. Darauf aufbauend hat sie – nach langen Diskussionen – die Bundesförderung für effiziente Gebäude neu konzipiert. Die überarbeitete Förderrichtlinie ist nach Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers mit Jahresbeginn 2024 in Kraft getreten.

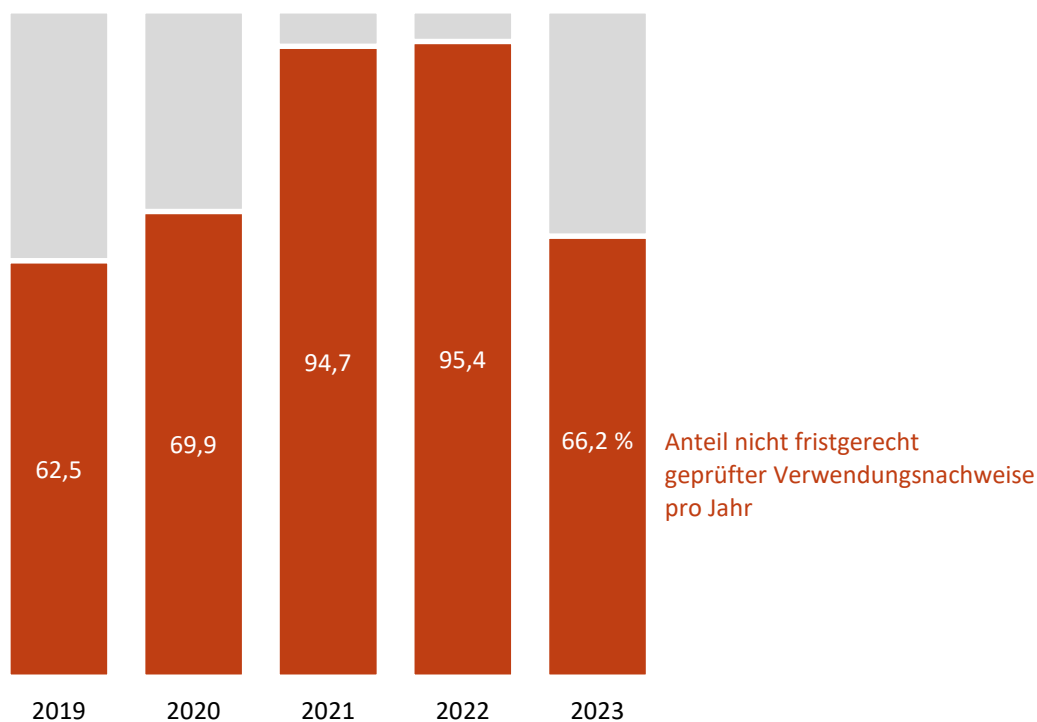
Das BMWK vereinbarte mit dem BAFA, dass alle Verwendungsnachweise innerhalb von 20 Arbeitstagen vertieft zu prüfen sind. Seit dem Jahr 2023 muss das BAFA als Stichprobe nur noch 20 % der Verwendungsnachweise vertieft prüfen. Zudem hob das BMWK die Bearbeitungszeit auf 25 Arbeitstage an.

Seit dem Jahr 2019 prüfte das BAFA die weitaus meisten Verwendungsnachweise nicht fristgerecht. In einzelnen Fällen betrug die Bearbeitungszeit zwei Jahre.

Abbildung 29.1

Anteil nicht fristgerecht geprüfter Verwendungsnachweise seit Jahren unverhältnismäßig hoch

Auch im Jahr 2023 hat das BAFA – trotz erleichterter Bedingungen – zwei Drittel der Verwendungsnachweise beim Förderprogramm „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ zu spät geprüft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Das BAFA zahlte – infolge der nicht fristgerechten Bearbeitung – 9,8 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus.

Energieberatung für Wohngebäude und INVEST

Auch bei der Energieberatung für Wohngebäude hatte das BMWK mit dem BAFA vereinbart, dass es die Verwendungsnachweise innerhalb von 20 Arbeitstagen prüft. Während das BAFA im Jahr 2019 die Frist noch weit überwiegend einhielt, stieg der Anteil der zu spät geprüften Verwendungsnachweise bis November 2023 auf über 76 %.

Bei INVEST sollte das BAFA die Verwendungsnachweise innerhalb von 90 Arbeitstagen prüfen. Im Jahr 2019 hielt es die Frist überwiegend ein. Im November 2023 stieg die Bearbeitungszeit auf durchschnittlich 175 Arbeitstage.

In den beiden Programmen zahlte das BAFA – in Folge der nicht fristgerechten Bearbeitung – 0,2 Mrd. Euro Fördermittel verspätet aus.

29.2 Würdigung

Das BMWK hat nicht ausreichend geprüft, ob das BAFA die drei Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen kann: Es hätte neben dem voraussichtlichen Personalbedarf die Personalverfügbarkeit ermitteln müssen. Für die Umsetzung eines Förderprogramms kommen nur diejenigen Stellen in Betracht, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Beim BAFA sind seit Jahren mehr als 20 % der Personalstellen unbesetzt. Trotz dieser angespannten Situation hat das BMWK nicht betrachtet, ob eine andere Behörde oder ein Projektträger die Programme (wirtschaftlich) umsetzen kann.

Diese Mängel haben dazu geführt, dass das BMWK das BAFA mit den Förderprogrammen überlastet hat. Das BAFA konnte die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht prüfen. In allen Programmen überschritt das BAFA – trotz erleichterter Bedingungen – die Bearbeitungsfristen zum Teil erheblich. Unternehmen und Privatpersonen mussten deutlich länger als vom BMWK geplant auf die Auszahlung der Fördermittel warten und in Vorleistung treten. Wenn Fördermittel nicht zügig ausgezahlt werden, beeinträchtigt dies die Zielerreichung und Akzeptanz der Förderung.

Die langen Diskussionen zu möglichen Änderungen bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude haben die Förderinteressierten verunsichert. Es gingen weniger Anträge beim BAFA ein. Die neue Förderrichtlinie dürfte dazu führen, dass das BAFA wieder deutlich mehr Anträge und auch Verwendungsnachweise erhält. Dies dürfte das BAFA zusätzlich belasten.

29.3 Stellungnahme

Das BMWK teilt die Auffassung, dass bei der Planung einer Fördermaßnahme auch ihre Umsetzung zu prüfen ist. Nach einer internen Arbeitshilfe sollen die finanziellen Auswirkungen

der Umsetzungsmöglichkeiten miteinander verglichen werden. Dies umfasse regelmäßig die Abwägung, an wen die jeweilige Aufgabe übertragen werden könne.

Das BAFA sei insbesondere dann geeignet, wenn es um die Umsetzung von Programmen für Investitionen und Beratungen mit hohen Antragszahlen gehe. Bei komplexen Förderprogrammen, die ein hohes Fachwissen oder wissenschaftliche Begleitung erforderten, seien hingegen Projektträger oftmals wirtschaftlicher.

Bevor das BMWK das BAFA mit einem Förderprogramm beauftragt, frage es dort zunächst ergebnisoffen den voraussichtlichen Personalbedarf ab. Für bestimmte Aufgaben müsse das BAFA teilweise auch erst Personal rekrutieren. Insbesondere an seinen Standorten in den Strukturwandelregionen sei dies eine Herausforderung. Zudem habe das BAFA seit Beginn der Corona-Pandemie umfangreiche, krisenbedingte Aufgaben wahrnehmen müssen.

Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen

Bei diesem Programm habe es im August 2022 eine nicht vorhersehbare Anzahl an Anträgen gegeben. Dieser Sondereffekt sei auf eine Änderung der Förderrichtlinie im Vormonat zurückzuführen. In Abstimmung mit dem BMWK habe das BAFA intern Aufgaben verlagert und Personal aufgestockt. Ab Mitte 2023 habe das BAFA die Bearbeitungsrückstände abbauen und seine Bearbeitungszeiten verkürzen können.

Anfang 2024 werde das BMWK einen Teil des Förderprogramms auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragen. Damit berücksichtige es, dass die Personalgewinnung beim BAFA schwierig sei. Die Aufgabenverlagerung und Neustrukturierung des Förderprogramms führten dazu, dass der Personalbedarf neu ermittelt werden müsse.

Energieberatung für Wohngebäude und INVEST

Bei der Energieberatung für Wohngebäude sei die Anzahl der Anträge in den Jahren 2019 bis 2022 um den Faktor dreizehn gestiegen. Aktuell sei das BAFA dabei, die Verfahren zu beschleunigen und den Förderbereich personell deutlich zu stärken. Bei INVEST hat das BMWK eingeräumt, dass das BAFA im Jahr 2023 die Bearbeitungszeiten überschritten habe.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig vor Beginn oder Fortsetzung eines Förderprogramms ermittelt, welche Stellen für die Umsetzung des Förderprogramms geeignet sind. Auch wenn Erfahrungswerte für das BAFA oder einen Projektträger sprechen, muss das BMWK deren Beauftragung einzelfallbezogen und ergebnisoffen prüfen. Eine Vorfestlegung hat zu unterbleiben. Bei der Prüfung der Alternativen darf das BMWK nur diejenigen Stellen einbeziehen, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben

ordnungsgemäß erfüllen können. Wie im Falle des BAFA sind Besonderheiten – Standorte mit schwieriger Personalgewinnung in Strukturwandelregionen, zusätzliche Aufgaben z. B. infolge der Corona-Pandemie – zu berücksichtigen. Anschließend muss das BMWK die verbleibenden Alternativen in ihrer Wirtschaftlichkeit vergleichen.

Das BMWK hat das BAFA mit der Umsetzung der Förderprogramme überlastet. Dies hat sich insbesondere darin gezeigt, dass das BAFA über 10 Mrd. Euro Fördermittel verspätet an die Unternehmen und Privatpersonen ausgezahlt hat. Vor diesem Hintergrund ist es auch für die Zukunft zweifelhaft, ob das BAFA ihm übertragene Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen wird. Zwar haben sich das BMWK und das BAFA um Verbesserungen bemüht, diese Bemühungen dürften aber nicht ausreichen:

Bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude ist zu erwarten, dass mit der neuen Förderrichtlinie die Anzahl der Anträge und Verwendungsnachweise wieder erheblich ansteigen wird. Das BMWK hat zwar teilweise die Aufgaben auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau verlagert. Das BAFA wird aber nach wie vor den überwiegenden Teil der Förderung umsetzen. Wieviel Personal es dafür benötigt, hätte das BMWK ermitteln müssen, bevor es dem Haushaltsgesetzgeber die Förderrichtlinie zuleitete. Den Personalbedarf erst Anfang 2024 neu zu ermitteln, ist zu spät.

Das BMWK darf Förderprogramme nur dann neu auflegen oder ändern, wenn es die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung sicherstellen kann.