

# Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

## 7 Erfolg von Förderprogrammen im Umfang von über 6 Mrd. Euro jährlich weiterhin nicht ausreichend belegt (Kapitel 0901 bis 0904 und 0910)

### Zusammenfassung

*Das BMWi kontrolliert nach wie vor den Erfolg seiner Förderprogramme nicht ausreichend. Ob diese fortgesetzt, verändert oder eingestellt werden sollten, kann es daher nicht verlässlich beurteilen.*

*Mit Erfolgskontrollen müssen die Bundesministerien untersuchen, ob Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Dazu müssen messbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg definiert sein. Fehlen diese Festlegungen, sind spätere Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Das BMWi hatte vor über fünf Jahren dem Parlament zugesagt, künftig wirksame Erfolgskontrollen sicherzustellen. Bei einer erneuten Prüfung durch den Bundesrechnungshof stellte sich heraus, dass in den Förderprogrammen des BMWi überwiegend keine überprüfbaren Ziele, Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte definiert waren. Hinzu kamen weitere Schwächen: Ein u. a. für die Verbesserung der Erfolgskontrollen von Förderprogrammen geschaffenes Referat bewirkte bisher keine durchgreifende Verbesserung, weil es seine Rolle anders verstand. Ein speziell eingeführtes IT-Verfahren entfaltete kaum Nutzen, weil die darin erfassten Daten unvollständig oder falsch waren. Das BMWi muss aber den Erfolg seiner Förderprogramme kennen und gegenüber dem Parlament belegen können.*

### 7.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMWi gab im Einzelplan 09 in den letzten beiden Jahren jeweils etwa 6,5 Mrd. Euro für Förderprogramme aus. Es förderte u. a. innovative Technologien, mittelständische Aktivitäten sowie den Energie- und Außenwirtschaftsbereich und beabsichtigte, gezielt Impulse für tragfähiges Wachstum und dauerhaften Wohlstand zu setzen.

#### **Haushaltsrechtliche Bestimmungen**

Mit Erfolgskontrollen müssen die Bundesministerien untersuchen, ob sie die angestrebten Ziele erreichten und ob die Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Dazu müssen die Bundesministerien mit Wirtschaftlichkeitsunter-

suchungen bereits bei der Planung von Förderprogrammen überprüfbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg festlegen. Dies liegt grundsätzlich in der Verantwortung der jeweiligen Fachreferate. Fehlen solche Festlegungen, sind spätere Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Bei Förderprogrammen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, ist der Erfolg nicht nur abschließend, sondern auch begleitend zu kontrollieren. Begleitende Erfolgskontrollen ermöglichen notwendige Korrekturen im Verlauf eines Förderprogrammes. Abschließende Erfolgskontrollen sollen die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung insgesamt überprüfen und Erfahrungswerte für künftige Planungen liefern. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sind damit Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung von Förderprogrammen.

Aus Sicht des BMWi können Evaluationen einen Beitrag zu Erfolgskontrollen liefern. In Evaluationen wird im Wesentlichen anhand systematisch erhobener Daten untersucht, inwieweit und aufgrund welcher Einflüsse ein Förderprogramm die beabsichtigte Wirkung entfalten konnte. Solche Evaluationen vergab das BMWi regelmäßig an externe Auftragnehmer.

### **Prüfungsergebnisse 2013: Unzureichende Zielfestlegungen und Erfolgskontrollen**

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2013 die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen des BMWi geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung waren Gegenstand der Bemerkungen im Jahr 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der Bundesrechnungshof hatte damals beanstandet, dass das BMWi

- die Ziele der Förderprogramme nicht so beschrieben hatte, dass die Zielerreichung überprüfbar war,
- in den Leistungsbeschreibungen für Evaluationen die erforderlichen Bestandteile der Erfolgskontrolle nur teilweise abgedeckt hatte und
- keine Übersicht über die Ausgaben für Erfolgskontrollen und Evaluationen seiner Förderprogramme hatte.

Das im BMWi eingerichtete Fördercontrolling war nicht für die Qualitätssicherung von Erfolgskontrollen der Fachreferate zuständig. Es hatte den Fachreferaten auch keine Standards für Erfolgskontrollen im BMWi vorgegeben.

### **Zusage des BMWi**

Das BMWi hatte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Bemerkungsverfahren anerkannt und zugesagt, die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise zu verbessern. Ziel sei es, die Qualität der regelmäßig erforderlichen Erfolgskontrollen zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Die Fachreferate würden künftig auch mit einem IT-Verfahren bei der Erfolgskontrolle unterstützt. Das BMWi werde sein Fachwissen zur Methodik für Erfolgskontrollen weiter ausbauen.

### **Prüfungsergebnisse 2019: Unverändert unzureichende Zielfestlegungen und Erfolgskontrollen**

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2019, inwieweit das BMWi seine Ankündigungen umgesetzt hatte und stellte dabei Folgendes fest:

Überwiegend fehlten für die untersuchten Förderprogramme überprüfbare Ziele oder angemessene Darstellungen der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt. Damit fehlte die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Das BMWi konnte nicht hinreichend verlässlich bestimmen, inwieweit es die Ziele der jeweiligen Förderung erreicht hatte.

Das BMWi ließ Fördermaßnahmen regelmäßig extern evaluieren. Dabei lagen den beauftragten Unternehmen und Forschungsinstituten kaum Angaben aus der Planungsphase vor, mit denen ein Soll-Ist-Vergleich und damit eine Bewertung des Erfolgs möglich gewesen wäre. Die Bewertung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms überließen sie in mehreren Fällen den Empfängern der Fördergelder.

#### **Unpassende Zuständigkeit des Referats Fördercontrolling**

Das BMWi hatte zwischenzeitlich ein Referat für das Fördercontrolling und die Evaluation von Förderprogrammen (Referat) eingerichtet, das die Qualität von Erfolgskontrollen steigern sollte. Das Referat gab an, dass ihm die von Fachreferaten in der Planungsphase erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorgelegt würden. Es sei auch nicht zuständig, für die notwendige Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu sorgen. Vielmehr beschränkten sich seine Aufgaben auf die Mitwirkung an Leistungsbeschreibungen für Evaluationsaufträge, den Überblick über Evaluationen, Beratungen und Wissenstransfer.

#### **Mangelhafte Datenqualität**

Zur Verbesserung der Erfolgskontrolle führte das BMWi im Jahr 2014 das datenbankgestützte Maßnahmen-Controlling-System (MCS) ein. Die Fachreferate sind verpflichtet, im MCS alle Förderprogramme zu erfassen und Erfolgskontrollen fortlaufend nach einheitlichen Standards zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass der Datenbestand im MCS immer noch unvollständig, nicht plausibel und wenig aussagekräftig war.

## 7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die bisherigen Aktivitäten des BMWi noch immer zu keiner nennenswerten Verbesserung der Erfolgskontrollen geführt haben. Das BMWi kann weiterhin nicht erkennen, welche Förderprogramme erfolgreich sind und welche beendet oder ersetzt werden sollten. Es fehlten häufig überprüfbare Ziele, Indikatoren, Ausgangswerte, Zielwerte und Methoden zum Nachweis der Zielerreichung, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Damit mangelte es weiterhin an wesentlichen Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen.

Die Versäumnisse des BMWi in der Planungsphase haben sich auch nachteilig auf die Aussagekraft externer Evaluationen ausgewirkt. So konnten die Auftragnehmer ohne überprüfbare Ziele und Zielwerte den Erfolg eines Förderprogramms nicht verlässlich feststellen. Die Evaluationen glichen oftmals eher Tätigkeitsberichten und Maßnahmenbeschreibungen als einer sach- und fachgerechten Untersuchung und Bewertung der Förderprogramme.

Die Einrichtung des Referats hat ebenso wie die Einführung des MCS bislang keine Verbesserung bei den Erfolgskontrollen bewirkt. Aufgrund der mangelhaften Datenqualität des MCS können sachgerechte Entscheidungen über neue, zu verlängernde oder einzustellende Förderprogramme nur mit zusätzlichem Aufwand für die Prüfung und die Beseitigung von Mängeln vorbereitet werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass das BMWi die Qualität seiner Erfolgskontrollen weiter verbessert. Dazu muss es überprüfbare Ziele, Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte sowie Messmethoden vor Beginn der Programme so festlegen, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Bei komplexen Förderprogrammen könnte das BMWi dazu auch externes Fachwissen hinzuziehen. Das neu eingerichtete Referat sollte die notwendigen Qualitätsstandards für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeben und für deren Einhaltung sorgen. Im MCS müssen die notwendigen Daten fehlerfrei und vollständig eingegeben werden.

### 7.3 Stellungnahme

Das BMWi hat eingeräumt, dass es nach wie vor Mängel in der Planung und Durchführung der Erfolgskontrolle von Förderprogrammen gibt. Deshalb müssten die Fachreferate bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Förderprogrammen weiter unterstützt werden. Das neu eingerichtete Referat werde künftig bei der Beratung der Fachreferate verstärkt auf die Einhaltung methodischer Standards achten. Dies schließe die Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen ein. Die festgestellten Mängel lassen sich aus Sicht des BMWi aber nur schrittweise beheben. Außerdem müsse der gesamte Prozess wirtschaftlich und verhältnismäßig gestaltet werden.

Bei Planungen neuer Förderprogramme müssten die Fachreferate den Beauftragten für den Haushalt beteiligen. Er weise die Fachreferate regelmäßig auf die Verpflichtung zur Erstellung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin. In Zweifelsfällen verlange er auch deren Vorlage. Ob ein solcher Fall vorliege, werde künftig besonders sorgfältig geprüft. Eine umfassende Qualitätssicherung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen ginge hingegen deutlich über die haushaltrechtlichen Pflichten hinaus. Das BMWi beabsichtige, das bisher erlangte methodische Wissen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und Erfolgskontrollen für die Fachabteilungen aufzubereiten und ihnen zur Verfügung zu stellen. Außerdem plane es, Arbeitshilfen zu den Themen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase, Erfolgskontrollen und Evaluationen zu erstellen. Auch die Entwicklung geeigneter Indikatoren und Kriterien bleibe ein Dauerziel. Das BMWi beschränke externe Evaluationen künftig auf wissenschaftliche Unterstützung und spezielle Fragen, die im Einzelfall nicht mit anderen Informationsquellen beantwortet werden können.

Das BMWi prüfe auch, wie es die Daten so erheben und aufbereiten könne, dass sich die Datengrundlage für die Planung, Durchführung und Dokumentation von Erfolgskontrollen verbessert. Daneben würde es die Auswertemöglichkeiten des MCS stärker nutzen, um die Fachreferate bei Erfolgskontrollen zu unterstützen.

## 7.4 Abschließende Würdigung

Das BMWi ist nach wie vor nicht in der Lage, den Erfolg des Einsatzes von jährlich über 6 Mrd. Euro Steuergeldern für Förderprogramme verlässlich zu kontrollieren und erforderlichenfalls nachzusteuern. Auch wenn es in den letzten Jahren erste Schritte unternommen hat, um seine Erfolgskontrollen zu verbessern, sind durchgreifende Verbesserungen bislang nicht eingetreten.

Der Bundesrechnungshof fordert deshalb vom BMWi, zunächst die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase zu verbessern. Sie sind der Ausgangspunkt der Erfolgskontrollen seiner Förderprogramme.

Es reicht nicht aus, dass das BMWi seine Zusagen aus dem Jahr 2014 nun erneuert und ausweitet. Vielmehr muss es zügig zu durchgreifenden Verbesserungen seiner Erfolgskontrollen kommen. Dazu muss das BMWi einen Terminplan mit den wesentlichen Meilensteinen aufstellen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre der erste notwendige Schritt, dem Referat die methodische Grundsatzzuständigkeit für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und Erfolgskontrollen zu übertragen. Damit könnte es sicherstellen, dass die Fachreferate die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase erfüllen. Evaluationen durch externe Auftragnehmer sollte das Referat von der Planung bis zur Abnahme begleiten. Auch hier wäre zu gewährleisten, dass sie die erforderlichen Standards einhalten und die Ergebnisse sinnvolle Beiträge zur Erfolgskontrolle leisten.

Mit einer verbindlichen Rahmenrichtlinie sollte das Referat die Methoden für den Geschäftsbereich des BMWi vorgeben. Die Richtlinie sollte die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen regeln. Daneben könnte das Referat, wie vom BMWi geplant, den Fachreferaten aufbereitetes methodisches Wissen zur Verfügung stellen. In einem weiteren Schritt muss das BMWi die Datenqualität im MCS soweit verbessern, dass die Auswertungen die Fachreferate tatsächlich unterstützen. Sofern dies nicht ausreicht, um die haushaltsrechtlich erforderliche Angemessenheit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zu gewährleisten, sollte das BMWi bestimmen, welche weiteren Schritte es unternimmt, um die Qualität dieser Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen. So könnte das BMWi beispielsweise vorsehen, das Referat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und die Erfolgskontrollen mitzeichnen zu lassen.

Diese Vorgehensweise würde auch den Beauftragten für den Haushalt im Verfahren der Haushaltsaufstellung und Mittelbereitstellung entlasten.