



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

über die Prüfung

der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

(Kapitel 0902 Titel 882 01 und Kapitel 0910
Titel 882 02)

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

Gz.: III 1 - 2018 - 0791

Bonn, den 17. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	14
1.1	Gesetzliche Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	14
1.2	Prüfung durch den Bundesrechnungshof	15
2	Haushalt	15
2.1	Mittelansätze und Mittelabflüsse	15
2.2	Stellungnahme des BMWi	19
2.3	Abschließende Würdigung und Empfehlung	19
3	Festlegung der Fördergebiete	20
4	Verteilung der Fördermittel und Höhe der Fördersätze	22
4.1	Verteilung der bewilligten GRW-Mittel in den Jahren 2015 bis 2017 auf die Länder	22
4.1.1	Förderprojekte wirtschaftsnahe Infrastruktur	23
4.1.2	Förderprojekte gewerbliche Wirtschaft	24
4.2	Durchschnittliche Fördersätze der bewilligten GRW-Mittel in den Jahren 2015 bis 2017 bezogen auf die Länder	25
4.3	Würdigung und Empfehlung	30
4.4	Stellungnahme des BMWi	31
4.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	31
5	Förderprojekte im Bereich Tourismus	32
5.1	Grundsätze der Förderung	32
5.2	Förderprojekte des Landes Berlin im Bereich Tourismus	33
5.3	Stellungnahme des BMWi	38
5.4	Stellungnahme des Landes Berlin	39
5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	40
5.6	Förderprojekte in strukturschwachen Regionen in Schleswig-Holstein	42

5.7	Stellungnahme des BMWi	47
5.8	Abschließende Würdigung	47
6	Einrichtungen der beruflichen Bildung	48
6.1	Förderung außerhalb der GRW	48
6.2	Stellungnahme des BMWi	50
6.3	Abschließende Würdigung und Empfehlung	50
7	Neuer Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“	51
7.1	Beschluss des Unterausschusses GRW	51
7.2	Vorgeschlagene Förderprojekte	53
7.3	Stellungnahme des BMWi	54
7.4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	54
8	Neuabgrenzung des Fördergebiets ab dem Jahr 2021	55
8.1	Vergabe von Gutachten	55
8.2	Gutachten zur Größe der Arbeitsmarktregionen	55
8.3	Stellungnahme des BMWi	59
8.4	Abschließende Würdigung	59
8.5	Gutachten zur Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren	59
8.6	Stellungnahme des BMWi	64
8.7	Abschließende Würdigung und Empfehlung	64
9	Evaluation	64
9.1	Durchführung der Evaluation	64
9.2	Stellungnahme des BMWi	67
9.3	Abschließende Würdigung und Empfehlung	67
10	Elektronische Meldung der GRW-Daten an das BAFA	67
10.1	Einrichtung einer Datenbank	67
10.2	Erfassung von Daten und Dokumenten	68
10.3	Stellungnahme des BMWi	70

10.4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	70
10.5	Automatische Prüfkontrollen bei Datenbankeintragen	70
10.6	Stellungnahme des BMWi	72
10.7	Abschließende Würdigung und Empfehlung	72
11	Anderweitige Nutzung von geförderten Projekten vor Ablauf der Bindefrist	73
11.1	Antrag des Landes Thüringen	73
11.2	Stellungnahme des BMWi	74
11.3	Abschließende Würdigung und Empfehlung	74
12	Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes	74
12.1	Änderung des Grundgesetzes	74
12.2	Stellungnahme des BMWi	75
12.3	Abschließende Würdigung	75
13	Neuer Förderansatz aus dem Koalitionsvertrag 2018	75
13.1	Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“	75
13.2	Stellungnahme BMWi	77
13.3	Abschließende Würdigung	78
14	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	78
14.1	Stellungnahme des BMWi	80
14.2	Abschließende Würdigung	81

Anlagen

GRW-Förderhöchstsätze für Projekte der gewerblichen Wirtschaft	1
Projekt LNG-Terminal Brunsbüttel	2
Projekt Innovativer Batteriespeicher Zerbst	3

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW, Kapitel 0902 Titel 882 01 und Kapitel 0910 Titel 882 02) geprüft. Er stellt nachfolgend unter Einbeziehung der Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest:

- 0.1 Die Länder konnten das politische Ziel, die Finanzausstattung der GRW auf dem Niveau des Haushaltsjahres 2009 mit 624 Mio. Euro jährlich zu verstetigen, nicht durch entsprechende Projekte unterlegen. Selbst der auf 600 Mio. Euro abgesenkte Ansatz, der in den Jahren 2016 bis 2018 zudem um jeweils 24 Mio. Euro aus dem Investitionspaket der Bundesregierung aufgestockt wurde, konnte nicht vollständig in Anspruch genommen werden.

Bei der Bewilligung der GRW-Mittel hielten die Länder die Vorgaben des Verteilungsschlüssels nicht ein. Gut entwickelte Gebiete erhielten dadurch einen prozentual höheren Anteil als vorgesehen und als weniger gut entwickelte.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass das BMWi den Mittelbedarf künftig realistischer veranschlagt und stärker auf eine der regionalpolitischen Vorgabe entsprechende Bewilligungspraxis der Länder achtet. Das BMWi hat geltend gemacht, dass es den Ländern aufgrund einer veränderten Genehmigungspraxis gelungen sei, ihre Bewilligungsrahmen in den Jahren 2017 und 2018 wieder nahezu vollständig auszuschöpfen. Dass die bewilligten Beträge nicht immer zeitgerecht abfließen, sei bei Investitionsmaßnahmen üblich. Angesichts dieser Ausgangslage sei eine Absenkung des Haushaltsansatzes nicht gerechtfertigt. GRW-Bundemittel würden ggf. nach einem vom Koordinierungsausschuss festgelegten Verfahren umgeschichtet.

Der Bundesrechnungshof hält einen über einen Zeitraum von drei Jahren bei maximal 81 % liegenden Mittelabfluss für nicht zufriedenstellend. Wenn dies – wie behauptet zum Großteil an einem nicht planungsmäßigen Mittelabfluss liegt – sollten die Länder angehalten werden, ihr Projektcontrolling zu verbessern und die Mittelzuweisung zu

optimieren. Das BMWi sollte zudem untersuchen, warum manche strukturschwache Region ihre nach dem Verteilungsschlüssel zugewiesenen GRW-Mittel nicht abrufen (Nummer 2).

- 0.2 Die Förderquote bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur beträgt grundsätzlich bis zu 60 % der förderfähigen Kosten. Die Länder können unter bestimmten Voraussetzungen mit bis zu 90 % fördern. In den Jahren 2015 bis 2017 haben zwölf von 14 Ländern Infrastrukturprojekte bewilligt. Ein Drittel davon hat eine durchschnittliche Förderquote von über 75 % gewährt. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass diese Bewilligungen noch mit dem Koordinierungsrahmen im Einklang stehen. Er hat dem Bund empfohlen, im Koordinierungsausschuss darauf hinzuwirken, dass die Länder die Förderquoten bei Infrastrukturprojekten an dem im Koordinierungsrahmen vorgesehenen Grundsatz einer Höchstförderquote von 60 % ausrichten und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen. Das BMWi hat angekündigt, mit den Ländern zu erörtern, ob Anpassungen der Voraussetzungen für die Gewährung des erhöhten Fördersatzes angezeigt sind oder die bestehenden Voraussetzungen aus Gründen der Klarstellung konkretisiert werden sollten. Gleichwohl teilt es die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Festlegung der Fördersätze durch die Länder nicht.
- Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Förderquoten bei Infrastrukturprojekten an dem im Koordinierungsrahmen vorgesehenen Grundsatz einer Höchstförderquote von 60 % ausrichten und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen (Nummer 4.2).
- 0.3 Der Bundesrechnungshof untersuchte drei ausgewählte Projekte des Landes Berlin zu Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. In allen drei Fällen nutzte das Land Berlin die Ausnahmeregelung des Koordinierungsrahmens und bewilligte den höchstmöglichen Fördersatz. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass es sich bei den geförderten Vorhaben um förderfähige Basiseinrichtungen des Tourismus handelt und die Förderung dazu beiträgt, die Ziele der GRW zu erreichen. Nach seiner Einschätzung nutzt das Land Berlin vielmehr GRW-Mittel für die

Sanierung von städtischen Einrichtungen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die durchgehende Anwendung der Förderhöchstquote nicht sachgerecht und verstößt gegen die Vorgaben des Koordinierungsrahmens. Er hat empfohlen sicherzustellen, dass tatsächlich nur wesentliche Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur gefördert werden, und dafür den Begriff hinreichend zu definieren. Die Vorgaben für die Ausnahmen vom Regelfördersatz sollten so eindeutig und eng gefasst sein, dass ein erhöhter Fördersatz nur in wenigen berechtigten Ausnahmefällen anwendbar ist. Das BMWi hat darauf hingewiesen, dass in der GRW-Förderung der Tourismussektor eine besondere Bedeutung für viele strukturschwache Regionen habe. Die Senatsverwaltung Berlin habe die Bewertung des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass im Koordinierungsrahmen der Begriff „Basiseinrichtungen des Tourismus“ nicht klar definiert ist. Dies kann, insbesondere im Zusammenhang mit den weitgehenden Entscheidungsspielräumen der Länder, zu Förderungen führen, die nicht den Zielen der GRW entsprechen. Er sieht es daher nach wie vor als erforderlich an, eine solche Definition in den Koordinierungsrahmen aufzunehmen und die Förderung auf die danach festgelegten Einrichtungen zu beschränken (Nummer 5.2).

- 0.4 Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu drei ausgewählten Förderungen im Land Schleswig-Holstein belegen, dass die Förderung aus GRW-Mitteln nicht zwingend strukturschwachen Gebieten zugutekommt, die von einer Förderung zur Stärkung ihrer Wirtschaftsstruktur spürbarer profitieren würden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den aufgezeigten Auffälligkeiten bei den von ihm eingesehenen Förderakten nachzugehen. Das BMWi hat mitgeteilt, dass es den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nachgegangen sei. Eine Stellungnahme des Landes Schleswig-Holstein läge ihm zwischenzeitlich vor. Eine abschließende Prüfung und Würdigung stehe aber noch aus.
- Der Bundesrechnungshof nimmt die eingeleitete Abstimmung mit dem Land zur Kenntnis. Er hält an seiner bisherigen Würdigung und den Empfehlungen zu den Förderfällen unverändert fest und geht davon aus, dass das BMWi in Zusammenarbeit mit dem Land ggf.

erforderliche Korrekturen der bewilligten Zuwendungen für die Förderfälle umsetzen wird (Nummer 5.6).

- 0.5 Zu den förderfähigen Maßnahmen im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur zählen auch die Errichtung oder der Ausbau von Einrichtungen der beruflichen Bildung. Gleichzeitig sind im Einzelplan 09 und im Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in großem Umfang Ausgaben für Investitionszuschüsse zur Errichtung, Modernisierung und Ausstattung überbetrieblicher Bildungsstätten der gewerblichen Wirtschaft (ÜBS) veranschlagt. Die Förderungen sind inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Im Hinblick darauf hat der Bundesrechnungshof eine zusätzliche Förderung aus GRW-Mitteln für entbehrlich gehalten. Er hat empfohlen, die Förderung der Einrichtungen der beruflichen Bildung aus GRW-Mitteln einzustellen, soweit diese auch aus Mitteln von BMBF und BMWi für die ÜBS gefördert werden können. Das BMWi hat darauf verwiesen, dass bei den GRW-Fördertatbeständen grundsätzlich das Prinzip der Nachrangigkeit gelte, auch um Doppelförderungen zu vermeiden. Eine Überschneidung von Fördermaßnahmen sollte nur in den Fällen hingenommen werden, in denen eine klare Abgrenzung aus sachlichen Gründen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist.
- Der Bundesrechnungshof hält grundsätzlich an seiner Empfehlung fest, die Förderung solcher Einrichtungen der beruflichen Bildung aus GRW-Mitteln einzustellen, die auch aus Mitteln für die ÜBS gefördert werden können. Nur in Ausnahmefällen in strukturschwachen Regionen, wäre zu erwägen, die entsprechenden Mittel aus der GRW-Förderung in das Fachprogramm zu verschieben (Nummer 6).
- 0.6 Im Jahr 2016 beschlossen Bund und Länder, einen neuen Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“ in den Koordinierungsrahmen aufzunehmen. Die Förderung ist mit einem Satz von bis zu 60 % der förderfähigen Kosten, gedeckelt durch eine sogenannte Wirtschaftlichkeitslücke, möglich. Der Bundesrechnungshof hat Mitnahmeeffekte befürchtet, soweit Aufwendungen für die Energieinfrastruktur bereits anderweitig aus öffentlichen Mitteln getragen werden. Da sich die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke schwierig gestalten dürfte, bestehe

das Risiko, dass sich die Grundlage für die Ermittlung einer angemessenen Förderhöhe nicht hinreichend bestimmen lässt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, doppelte Förderstrukturen in Zukunft zu vermeiden und bei der Förderung von Projekten auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitslücken erhöhte Nachweispflichten und Kontrollrechte einzufordern. Das BMWi hat darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“ um ein bis Ende 2020 befristetes Modellprojekt der GRW handle. Die Gefahr, dass es zu Mitnahmeeffekten kommen könnte, sehe es vor dem Hintergrund der im Koordinierungsrahmen getroffenen Regelungen nicht. Um einen Orientierungsrahmen für die Anwendung der bestehenden Regelung zu Wertabschöpfungen und zur Wirtschaftlichkeitslücke zu erhalten, habe es eine Expertise in Auftrag geben.

Der Bundesrechnungshof sieht auch bei befristeten Modellprojekten das Erfordernis, diese erst dann zu starten, wenn alle Umstände der Förderung ausreichend geklärt sind. Dies betrifft insbesondere die Grundlage für die Bemessung der Förderhöhe, die Abgrenzung zu anderen Förderungen mit ähnlichen Zielen und die Methoden zur Berechnung der Wertabschöpfung und der Wirtschaftlichkeitslücke. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung (Nummer 7).

- 0.7 Bund und Länder haben drei Gutachten in Auftrag gegeben, um eine aktuelle und realistische Grundlage für die Einstufung der GRW-Förderlandkarte ab dem Jahr 2021 zu schaffen. Der Bundesrechnungshof hat es für sachlich nicht zu verantworten gehalten, wenn politische Einflussnahmen das Ergebnis zugunsten einzelner Regionen verändern würden. Er hat empfohlen, solche Versuche einer Einflussnahme abzuwehren, um das objektive Ergebnis des zugrundeliegenden ersten Gutachtens nicht zu verwässern und keine Präzedenzfälle zu schaffen. Das BMWi sollte zudem die Vorschläge zur Infrastruktur, demografischen Entwicklung und Produktivität in bereits gut entwickelten Regionen im zweiten Gutachten in den GRW-Gremien unterstützen und sich für einen Abbau der Förderung in diesen Regionen einsetzen. Das BMWi hat mitgeteilt, es teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass eine bundesweit einheitliche und regelgebundene Festlegung des GRW-Fördergebiets auf Grundlage des GRW-Regionalindikators eine

adäquate Abgrenzung der strukturschwachen Regionen ermögliche. Eine weitere innerregionale Differenzierung der Arbeitsmarktreionen halte es nicht für zielführend, da es den Ländern bereits jetzt möglich sei, regionale Schwerpunkte innerhalb von Förderregionen zu setzen und so für einen innerregionalen Ausgleich zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Bund und die Länder die GRW-Fördergebiete künftig allein auf Grundlage des GRW-Regionalindicators einstufen und alle hiervon abweichenden Einflussnahmen abwehren.

Er empfiehlt dem Bund zudem, dass er stärker als bisher darauf achten soll, dass die Länder ihre bereits vorhandene Möglichkeit der Schwerpunktsetzung innerhalb von Förderregionen nutzen (Nummer 8).

- 0.8 Das BMWi entschied, die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur nicht in die geplante Evaluation des Förderprogramms einzubeziehen, weil dafür keine geeigneten Methoden und Ansätze einer effizienten Evaluierung erkennbar seien. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass wesentliche Voraussetzung für eine Förderung von Projekten die Festlegung von Indikatoren ist, mit denen sich der Erfolg messen lässt. Er hat es für unerlässlich gehalten, auch die wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekte in die Evaluation einzubeziehen. Das BMWi hat mitgeteilt, ein großes Interesse an einer umfassenden Wirkungskontrolle der GRW-Förderung zu haben. Angesichts der im GRW-Unterausschuss geäußerten Zweifel an der Aussagekraft einer quantitativen Wirkungsanalyse der Infrastrukturförderung sei letztlich eine Evaluation für diesen Förderbereich zurückgestellt worden. Dennoch beabsichtige das BMWi, die Diskussion mit den Ländern wieder aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hält eine auch die Infrastrukturprojekte umfassende Evaluation für unerlässlich, weil gerade bei diesem Fördertatbestand die höchsten Fördersätze (bis zu 90 %) gewährt werden (Nummer 9).

- 0.9 Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat im Jahr 2011 eine GRW-Datenbank eingerichtet. Die Länder erfassen über eine Schnittstelle zur Datenbank vorgegebene Förderdaten zu ihren

GRW-Projekten. Mehr als fünf Jahre nach Einführung der Datenbank fanden sich kaum Einträge zu den verpflichtenden Bindefristmeldungen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Länder sollten verpflichtend auch Unterlagen zu den Verwendungsnachweisen in der Datenbank ablegen. Das BMWi hat erläutert, dass die Durchführung der GRW-Förderung Aufgabe der Länder sei. Dazu gehöre auch die Kontrolle der Mittelverwendung. Mit der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die Förderpolitik vor Ort sei das im Föderalismus angelegte Prinzip der dezentralen Verantwortlichkeiten und der Subsidiarität verankert. Die Länder hätten zugesagt, die Ursachen für offene Meldungen zu prüfen und noch ausstehende Meldungen für die letzten Jahre nachzuholen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWi erste Schritte eingeleitet hat, um die fehlenden Meldungen zu Verwendungsnachweis und Bindefristen bei den Ländern anzufordern. Er bleibt dessen ungeachtet bei seiner Auffassung, dass es zur Förderkontrolle eine sinnvolle Ergänzung der in der Förderdatenbank erfassten Informationen wäre, auch die einschlägigen Unterlagen zum Verwendungsnachweis dort abzulegen (Nummer 10.2).

- 0.10 Das BAFA prüft bei Förderprojekten der gewerblichen Wirtschaft mit in der Datenbank integrierten automatischen Prüfroutinen, ob die Förderung mit den Vorgaben des Koordinierungsrahmens übereinstimmt. Dieses Verfahren wird bisher nicht bei den Förderprojekten der wirtschaftsnahen Infrastruktur eingesetzt. Dort überprüft das BMWi einzeln jedes neu gemeldete Projekt, fragt bei Unklarheiten nach und dokumentiert die Prüfung durch Aktivierung eines Prüffeldes in der Datenbank. Um den Aufwand und die Fehleranfälligkeit bei den Prüfungen im BMWi zu reduzieren, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auch für den Förderbereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur automatische Prüfroutinen einzuführen. Das BMWi hat entgegengehalten, dass es ein automatisches Prüfverfahren bei Fällen der Infrastrukturförderung als nicht zielführend ansehe, da hierbei nicht alle Förderkriterien standardisiert bewertet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken des BMWi nicht. Er hat sich im BAFA davon überzeugt, dass es auch Förderfälle mit „weichen

Förderkriterien“ in einem automatisierten Verfahren berücksichtigen könnte. Er hält daher an seiner Auffassung fest (Nummer 10.5).

- 0.11 Die GRW-Förderung führte zu brachliegenden Infrastrukturförderflächen, weil offenbar die Realisierungschancen der Projekte zu optimistisch eingeschätzt wurden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen zu untersuchen, wie viele geförderte Infrastrukturmaßnahmen innerhalb und nach Ablauf der Zweckbindungsfrist einer anderweitigen Nutzung zugeführt wurden. Gegebenenfalls sollte das BMWi die Länder auffordern, Förderanträge kritischer zu prüfen. Das BMWi hat mitgeteilt, dass Angaben über Umwidmungen der Nutzung der Flächen nach Ablauf der Bindefrist nicht der Dokumentations- und Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers unterlägen. Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof geäußerten Vermutung, dass die Realisierungschancen von Projekten, bei denen eine Umwidmung stattgefunden hat, möglicherweise zu optimistisch eingeschätzt worden sei, lägen ihm keine Anhaltspunkte vor.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Anzahl der Fälle und der Gründe für die Umwidmungen bei Infrastrukturprojekten zu untersuchen. Dies könnte dem BMWi Anhaltspunkte liefern, ob und inwieweit Zuwendungsempfänger bei maximalen Fördersätzen von bis 90 % die Chancen einer erfolgreichen Realisierung ihrer Projekte bei einer Eigenbeteiligung von nur 10 % zu optimistisch einschätzen (Nummer 11).

- 0.12 Die Regelungen des Koordinierungsrahmens entsprechen hinsichtlich der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes nicht mehr den geänderten verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Koordinierungsrahmen entsprechend anzupassen. Das BMWi hat zugesagt, zusammen mit den Ländern die geänderten verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der nächsten Änderung des Koordinierungsrahmens zu berücksichtigen. Es hat in diesem Zusammenhang darum gebeten, durch entsprechende Abstimmung mit den Landesrechnungshöfen Doppelprüfungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof nimmt die Absicht des BMWi zur Kenntnis.

Er bittet, ihn zu gegebener Zeit über die Änderung des Koordinierungsrahmens zu informieren (Nummer 12).

- 0.13 Die Bundesregierung hat eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Diese soll Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel erarbeiten, um Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einzuleiten. Es soll ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen eingerichtet werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf eine klare Abgrenzung des neuen Förderkonzepts zur GRW-Förderung und auf eine unionsrechtliche Vereinbarkeit der beiden Förderungen hinzuwirken. Das BMWi hat ausgeführt, das gesamtdeutsche Fördersystem werde auf bestehenden Förderprogrammen aufbauen und solle als ein gemeinsames Dach der Fachprogramme zu einer besseren Koordination zwischen den Programmen beitragen.
- Für den Bundesrechnungshof stellt sich das gesamtdeutsche Fördersystem als ein Programm dar, das zunächst eine Verwendung überschüssiger Haushaltsmittel bestehender Förderprogramme sicherstellen soll. Daraus ergeben sich haushaltsrechtliche Fragen und solche zur Wirtschaftlichkeit, die erst nach Vorlage näherer Informationen über das gesamtdeutsche Fördersystem behandelt werden können (Nummer 13).

1 Vorbemerkung

1.1 Gesetzliche Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Regionen mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen gehört nach Artikel 91a Grundgesetz zu den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Das Nähere ist im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz, GRWG) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861) geregelt.

Bund und Länder stellen zur Erfüllung der GRW einen gemeinsamen Koordinierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung auf (KooR-GRW, Koordinierungsrahmen). Der zum Prüfungszeitpunkt geltende Koordinierungsrahmen ist mit Wirkung vom 25. August 2017 in Kraft getreten. Darin sind die grundsätzlichen Leitlinien der GRW, das Fördergebiet, die Fördertatbestände, die Voraussetzungen, die Art und Intensität der Förderung, die Verfahren zur Verteilung und Bereitstellung der Mittel sowie Vorgaben zu Monitoring und Evaluation festgelegt. Hauptziel der GRW-Förderung ist es, dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern. Förderschwerpunkte sind u. a. die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Stärkung von Technologie und Innovationen sowie die Unterstützung ländlicher Räume. Die GRW unterliegt den Bestimmungen des EU-Beihilferechts und damit den europäischen Regionalbeihilferegeln. GRW-Fördergebiet, -Fördertatbestände und -Förderhöchstsätze müssen mit den jeweils geltenden beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Union vereinbar sein.

Die Länder führen die Maßnahmen des Koordinierungsrahmens in eigener Zuständigkeit aus. Sie setzen dabei Förderschwerpunkte nach ihren regionalpolitischen Erfordernissen. Die Förderungen müssen mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen. Die GRW-Projekte sind eng mit der Fachpolitik wie Arbeitsmarktpolitik, Innovations- und Bildungspolitik, Umweltpolitik etc. abzustimmen.

Die finanzielle Förderung kann in der Gewährung von Zuschüssen, Darlehen und Bürgschaften bestehen.

1.2 Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Mit der vorliegenden Prüfung hat der Bundesrechnungshof die Ausgaben des Bundes für die GRW geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dazu Erhebungen beim BMWi und beim BAFA durchgeführt. Die Prüfungsmitteilung mit den vorläufigen Prüfungsergebnissen hat er dem BMWi am 28. Januar 2019 übersandt. Das BMWi hat hierzu am 11. April 2019 Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof stellt unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMWi das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

2 Haushalt

2.1 Mittelansätze und Mittelabflüsse

(1) Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Die GRW-Mittel sind überwiegend bei Kapitel 0902 Titel 882 01 veranschlagt.

In den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 stellen sich die Mittelansätze und Mittelabflüsse bei diesem Titel wie folgt dar:

	2015	2016	2017	2018
Soll	600 000 000 Euro	600 000 000 Euro	600 000 000 Euro	600 000 000 Euro
Ist	533 052 701 Euro	459 377 057 Euro	492 949 119 Euro	496 283 215 Euro

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen, eigene Darstellung.

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2019 und im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2022 sind ebenfalls jeweils 600 Mio. Euro veranschlagt.

Nach der Erläuterung Nummer 2 zum Titel sind auch die voraussichtlichen Bürgschaftsausfälle (Bundesanteil) von 7 Mio. Euro veranschlagt, die in dieser Höhe nicht aus dem Einzelplan 32 geleistet werden. Gemeint ist damit wohl, dass **mögliche** Bürgschaftsausfälle von bis zu 7 Mio. Euro im Jahr aus dem Einzelplan 09 zu tragen sind. Der Bund geht nach der Erläuterung Nummer 4 davon aus, dass die Länder die Mittel vorrangig zur Förderung betrieblicher Investitionen einsetzen, soweit eine entsprechende Fördernachfrage von Unternehmen vorliegt. Der letzte Halbsatz wurde erstmals im Bundeshaushalt 2018 ergänzt.

CDU, CSU und SPD hatten im Koalitionsvertrag des Jahres 2013 vereinbart, die Finanzausstattung der GRW auf dem Niveau des Haushaltsjahres 2009 mit 624 Mio. Euro jährlich zu verstetigen. Dafür wurden in den Haushaltsjahren

2016 bis 2018 als Bestandteil des Investitionspaketes der Bundesregierung zusätzliche Mittel von jährlich 24 Mio. Euro für die GRW bereitgestellt.

Diese Mittel waren im Haushaltsjahr 2016 im Einzelplan 60 in Kapitel 02 Titelgruppe 03 Titel 882 33 und in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 im Einzelplan 09 in Kapitel 0910 Titel 882 02 veranschlagt.

In den Haushaltsjahren 2016 bis 2018 stellen sich die Mittelansätze und Mittelabflüsse bei dieser Haushaltsstelle wie folgt dar:

	2016	2017	2018
Soll	24 000 000 Euro	24 000 000 Euro	24 000 000 Euro
Ist	19 062 085 Euro	11 894 339 Euro	7 885 310 Euro

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen, eigene Darstellung.

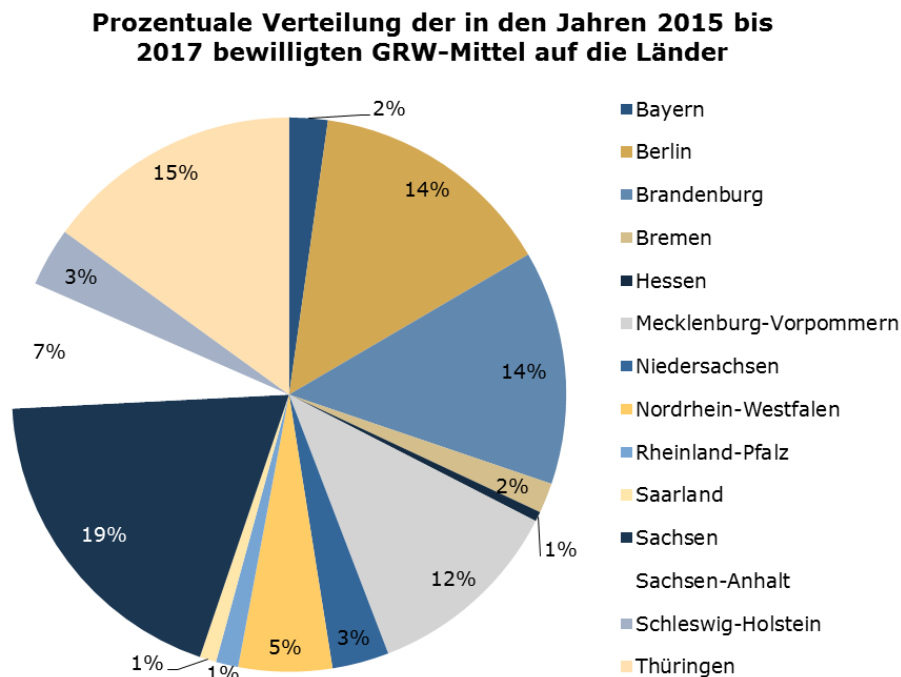
Eine Festlegung, unter welchen Voraussetzungen die Länder aus der einen oder aus der anderen Haushaltsstelle Zahlungen leisten, gibt es nach Ihrer Auskunft nicht. Dies entscheiden die Länder eigenständig, ohne dass dabei eine Priorisierung durch den Bund vorgegeben wird.

Die GRW-Mittel werden nach einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verteilungsschlüssel wie folgt auf die Länder verteilt:

Land	Quote
Bayern	1,59 %
Berlin	10,85 %
Brandenburg	12,45 %
Bremen	1,51 %
Hessen	1,30 %
Mecklenburg-Vorpommern	10,14 %
Niedersachsen	3,46 %
Nordrhein-Westfalen	6,51 %
Rheinland-Pfalz	1,05 %
Saarland	1,38 %
Sachsen	19,99 %
Sachsen-Anhalt	13,85 %
Schleswig-Holstein	3,74 %
Thüringen	12,18 %

Quelle: Beschluss des Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur GRW-Mittelverteilung vom 24. September 2013 sowie Beantwortung einer Berichtsbite der Abgeordneten Hajduk aus dem Mai 2015, eigene Darstellung.

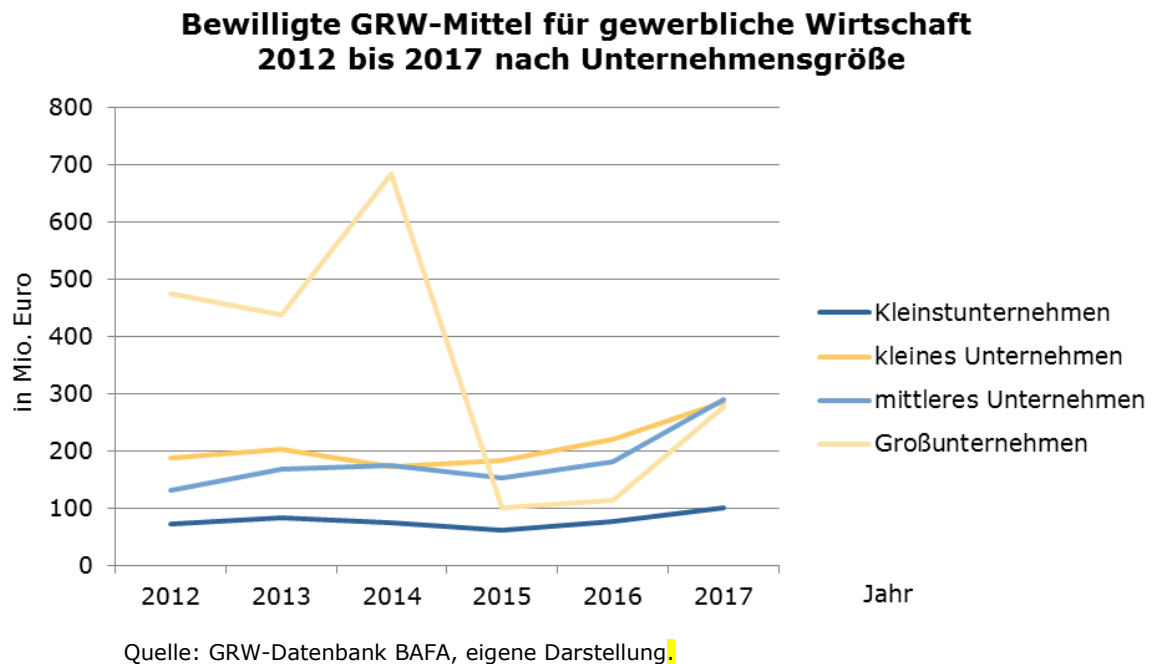
Die tatsächliche durchschnittliche Verteilung der GRW-Mittel stellt sich nach den Bewilligungen der Jahre 2015 bis 2017 wie folgt dar:



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Bei drei Ländern gab es größere Abweichungen zwischen den Anteilen nach dem Verteilungsschlüssel und den tatsächlichen Bewilligung in dem Dreijahreszeitraum. Während bei den Ländern Berlin und Thüringen die Bewilligungen 3,6 bzw. 2,8 Prozentpunkte über den Anteilen nach dem Verteilungsschlüssel lagen, erhielt das Land Sachsen-Anhalt eine um 6,5 Prozentpunkte niedrigere Quote als vorgesehen.

Ab dem 1. Juli 2014 wurde aufgrund von restriktiveren beihilferechtlichen Regelungen der Europäischen Union die Fördermöglichkeit für Projekte bei denen Großunternehmen beteiligt sind, deutlich eingeschränkt. Hintergrund der Politik der EU-Kommission war die Erweiterung der Europäischen Union um Mitgliedstaaten mit einer deutlich schwächeren Wirtschaftskraft. Um das Ziel der EU-Konvergenz zu erreichen, erhöhte die EU-Kommission die Fördermöglichkeiten in den neuen Mitgliedstaaten und dämpfte sie in den stärkeren Mitgliedstaaten. Dies führte zu einer – nachfolgend für den Bereich der Projekte der gewerblichen Wirtschaft dargestellten – deutlichen Abnahme der Bewilligungen:



Als Reaktion auf die beihilferechtlichen Restriktionen haben die Bundesregierung und die Länder seit dem Jahr 2015 eine Reihe von Umstellungen und Ausweitungen im GRW-Koordinierungsrahmen und den Förderrichtlinien der Länder vorgenommen. Mit den Änderungen wurden sowohl einzelne Förderbedingungen gelockert und Förderhöchstsummen angepasst als auch das Förderinstrumentarium ausgebaut. Die Länder haben Förderbeschränkungen in ihren Förderrichtlinien beseitigt und ihre Förderschwerpunkte verschoben. Weitere Anpassungen werden im ständigen Austausch mit den Ländern erörtert.

(2) Die Ist-Ausgaben beider Titel belegen, dass das politische Ziel, die Finanzausstattung der GRW auf dem Niveau des Haushaltsjahres 2009 zu verstetigen, nicht immer durch entsprechende Projekte der Länder unterlegt werden konnte. Selbst der abgesenkte Mittelansatz von 600 Mio. Euro zuzüglich der jeweils 24 Mio. Euro aus dem Investitionspaket der Bundesregierung für die Jahre 2016 bis 2018 konnte nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Die Mittelabflüsse der Jahre 2015 bis 2018 schwankten schließlich zwischen rund 89 % im Jahr 2015, 77 % im Jahr 2016 und 81 % in den Jahren 2017 und 2018.

Die Quote bewilligter GRW-Mittel für das Land Berlin lag in dem vom Bundesrechnungshof betrachteten Dreijahreszeitraum rund ein Drittel über der Quote des Verteilungsschlüssels. Demgegenüber erhielt das Land Sachsen-Anhalt im

selben Zeitraum Bewilligungen, die nur rund die Hälfte der Verteilungsschlüssel-Quote erreichten. Diese Bewilligungspraxis widerspricht den Festlegungen im Koordinierungsrahmen. Ohnehin stärker entwickelte Regionen erhalten dadurch gegenüber schwächer entwickelten Regionen Förderungsvorteile. Dies steht grundsätzlich nicht im Einklang mit der regionalpolitischen Ausrichtung und Zielsetzung der Förderung.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob der Haushaltsansatz von 600 Mio. Euro in der mittelfristigen Finanzplanung abgesenkt werden könnte.

Außerdem sollte das BMWi darauf achten, dass die Länder die Vorgaben aus dem Verteilungsschlüssel bei den Bewilligungen einhalten, damit die mit dem Schlüssel verfolgte, regionalpolitisch gewichtete Zielsetzung gewährleistet werden kann.

2.2 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat die nicht vollständige Inanspruchnahme der veranschlagten Haushaltsmittel bestätigt. Es hat aber geltend gemacht, dass es den Ländern aufgrund einer veränderten Genehmigungspraxis gelungen sei, ihre Bewilligungsrahmen in den Jahren 2017 und 2018 wieder nahezu vollständig auszus schöpfen. Die für das Jahr 2019 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel seien bereits Anfang April 2019 zu 98 % durch Bewilligungen vorgebunden. Dass die bewilligten Beträge nicht immer zeitgerecht abfließen, sei bei Investitionsmaßnahmen üblich. Angesichts dieser Ausgangslage sei eine Absenkung des Haushaltsansatzes nicht gerechtfertigt.

Der im Koordinierungsrahmen am Strukturbedarf ausgerichtete Verteilungsschlüssel könne sich temporär aus verschiedenen Gründen ändern. Eine daraus resultierende Umschichtung von GRW-Bundesmitteln werde nach einem vom Koordinierungsausschuss festgelegten Verfahren durchgeführt. Von dieser Flexibilität profitierten keineswegs automatisch die besser entwickelten Regionen. Strukturelle Minderbedarfe einzelner Länder würden bei künftigen Festlegungen zum Verteilungsschlüssel berücksichtigt.

2.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält einen über einen Zeitraum von drei Jahren bei maximal 81 % liegenden Mittelabfluss für nicht zufriedenstellend.

Wenn dies – wie behauptet zum Großteil an einem nicht planungsmäßigen Mittelabfluss liegt – sollten die Länder zu einem verbesserten Projektcontrolling verbunden mit einer optimierten Mittelzuweisung angehalten werden. Da die bislang zusätzlich bereitgestellten 24 Mio. Euro ab dem Jahr 2019 nicht mehr gewährt werden, wird der Mittelansatz bereits von 624 Mio. Euro auf 600 Mio. Euro reduziert.

Der Bundesrechnungshof hat über eine Entwicklung der Verschiebung des Verteilungsschlüssels im Dreijahreszeitraum 2015 bis 2017 berichtet. Die Entwicklung in diesem Dreijahreszeitraum sollte das BMWi zum Anlass nehmen, zu prüfen, ob die GRW-Mittel hauptsächlich den strukturschwächeren Regionen zugutekommen. Dabei müsste es auch untersuchen, warum manche strukturschwache Region ihre nach dem Verteilungsschlüssel zugewiesenen GRW-Mittel nicht abrufen. Dahinter könnten Probleme der Kofinanzierung oder zu geringer Kapazitäten bei den Förderinstitutionen liegen. Solche Ursachen sollte das BMWi bei künftigen Festlegungen der Verteilungsschlüssel einbeziehen. Eine andauernde Umverteilung der nicht abgerufenen Schlüsselzuteilungen auf besser aufgestellte Regionen wäre jedenfalls nicht im Sinne der GRW-Förderung, da sich dadurch der Abstand zwischen strukturschwächeren und stärker entwickelten Regionen vergrößern und verfestigen würde. Dies widerspräche aber dem Ziel der Förderung, gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen den Regionen herzustellen.

3 Festlegung der Fördergebiete

Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft in strukturschwachen Regionen richtet sich nach dem beihilferechtlich definierten Regionalfördergebiet. Grundlagen dafür sind die Leitlinien der EU-Kommission für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. Bund und Länder legen die Fördergebiete nach bestimmten Kriterien im Bund-Länder-Koordinierungsausschuss fest. Das Bundesgebiet war dafür zum Prüfungszeitpunkt in 257 sogenannte Arbeitsmarktreionen eingeteilt. Diese umfassen die Zentren der regionalen Arbeitsmärkte und ihr jeweiligen Verflechtungsbereiche. Anhand eines Gesamtindikators werden förderbedürftige Regionen identifiziert und ihre Rangfolge festgelegt. Der Gesamtindikator setzt sich für die Förderperiode 2014 bis 2020 aus folgenden Regionalindikatoren mit verschiedenen Gewichtungen zusammen:

- durchschnittliche Arbeitslosenquote im Vierjahresdurchschnitt 2009 bis 2012, (ermittelt vom IAB) mit 45 %,
- durchschnittlicher Bruttojahreslohn im Jahr 2010, (ermittelt vom IAB) mit 40 %,
- Erwerbstätigenprognose für die Jahre 2011 bis 2018 (erstellt von Prof. Bade, Dortmund) mit 7,5 % und
- Infrastrukturindikator (berechnet vom BBSR) mit 7,5 %.

Die Fördergebiete werden in regelmäßigen Abständen neu abgegrenzt. Die EU-Kommission muss diesen Neuabgrenzungen beihilferechtlich zustimmen. Die EU-Kommission gibt auch den Umfang des A- und C-Fördergebiets eines Mitgliedstaates vor. Dieser entspricht dem Anteil der Fördergebietsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Die beihilferechtlichen Leitlinien unterscheiden zwischen A-Fördergebieten (Höchstfördergebiete) und C-Fördergebieten. In den C-Fördergebieten können bestimmte Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden. Dabei fallen unter prädefinierte C-Fördergebiete ehemalige A-Fördergebiete und Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte. Als nicht-prädefinierte C-Fördergebiete können Regionen gefördert werden, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter dem EU-27-Durchschnitt liegt oder deren Arbeitslosenquote mindestens 115 % des nationalen Durchschnitts beträgt. Seit dem Jahr 2014 gibt es in Deutschland wegen des Beitritts strukturschwächerer Mitgliedstaaten und den daraus resultierenden Anpassungen der EU-Förderrahmenkriterien kein A-Fördergebiet mehr. Zugleich wurde die Obergrenze für Regionalbeihilfen in C-Fördergebieten um 5 Prozentpunkte abgesenkt. In der Förderperiode 2007 bis 2013 betrug der für Deutschland vorgesehene Anteil der Fördergebietsbevölkerung 29,6 %. Derzeit liegt er bei 25,85 %. Zudem sind seit der aktuellen Förderperiode Beihilfen für Großunternehmen nicht mehr für Erweiterungsinvestitionen sondern in C-Fördergebieten nur noch für Erstinvestitionen in eine neue wirtschaftliche Tätigkeit zulässig. Bund und Länder nutzen daher eine weitere Fördergebietskategorie, die sogenannten D-Gebiete, die mit eingeschränkten Förderrechten unterhalb des Regionalbeihilferechts ausgestattet sind.

Die folgende Übersicht zeigt die Veränderung der Fördergebietsbezeichnungen in Deutschland ab dem Jahr 2014:

Fördergebiete	bis 30. Juni 2014	ab 1. Juli 2014
A	X	
C	X	
D	X	X
R = kein Fördergebiet	X	X
Cnp (C nicht prädefiniert)		X
Cp (C prädefiniert)		X
Cpg (C prädefiniert, Grenzzuschlag)		

Quelle: Gutachten des ifo-Instituts aus dem Dezember 2017 zur „Optimierung einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020“.

Auch wenn es in einzelnen Gebieten Rangverschiebungen gegeben hat, blieb in den letzten Jahren das Verteilungsmuster der förderbedürftigen Regionen auf der Grundlage des Gesamtindikators weitgehend stabil. Es ergaben sich damit seit dem Jahr 2001 nur leichte Veränderungen der Fördergebietsstruktur.

4 Verteilung der Fördermittel und Höhe der Fördersätze

4.1 Verteilung der bewilligten GRW-Mittel in den Jahren 2015 bis 2017 auf die Länder

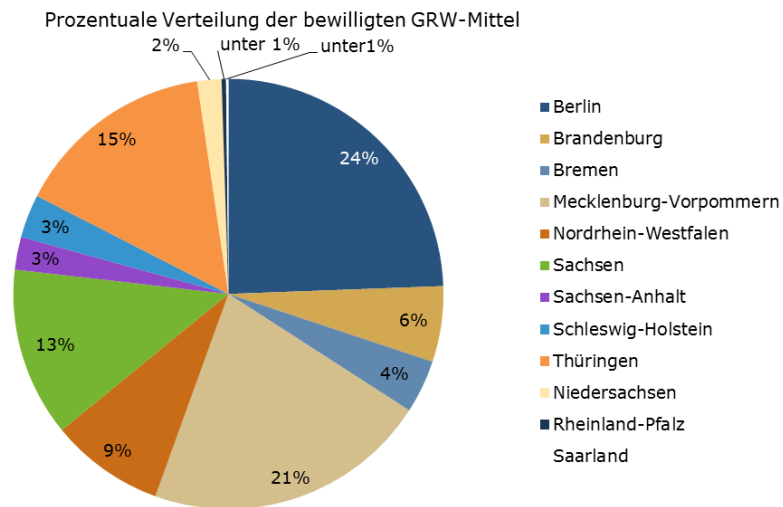
Die GRW-Mittel werden u. a. für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur bewilligt. Sie haben darauf hingewiesen, dass die GRW-Förderhöchstsätze für die Projekte der gewerblichen Wirtschaft in den letzten 20 Jahren deutlich abgesenkt worden seien (siehe Anlage 1).

Die Länder haben in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt GRW-Mittel für Projekte der gewerblichen Wirtschaft von rund 2 Mrd. Euro und für solche der wirtschaftsnahen Infrastruktur von rund 1,1 Mrd. Euro bewilligt.

Der Bundesrechnungshof hat, getrennt für die beiden Förderbereiche, die Verteilung der bewilligten Fördermittel in diesem Dreijahreszeitraum untersucht und dabei jeweils Auswertungen für alle Bewilligungen und für solche ab 5 Mio. Euro erstellt. Das Ergebnis ist in den nachfolgenden Diagrammen dargestellt, die um einige Anmerkungen ergänzt sind.

4.1.1 Förderprojekte wirtschaftsnahe Infrastruktur

Sämtliche in den Jahren 2015 bis 2017 bewilligten wirtschaftsnahen Infrastruktur-Projekte

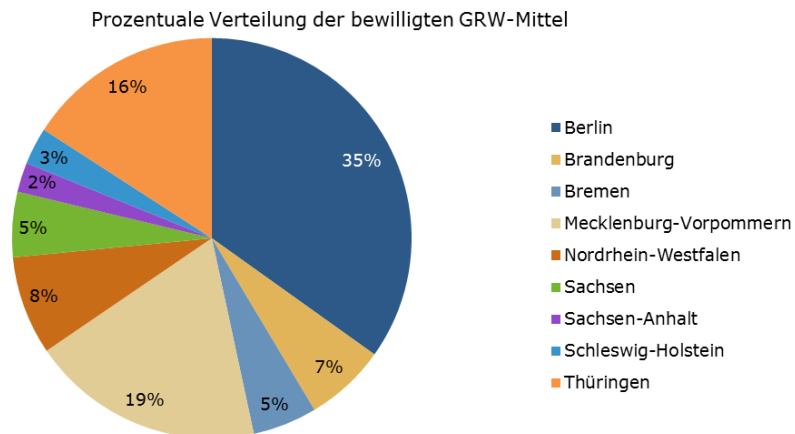


Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Von den in dem Dreijahreszeitraum insgesamt bewilligten 748 Fällen entfielen 168 auf das Land Sachsen, 157 auf das Land Mecklenburg-Vorpommern und 100 auf das Land Thüringen.

Das Land Berlin erreichte mit 80 Fällen den höchsten Anteil (24,4 %) an den bewilligten GRW-Mitteln. Das Land Mecklenburg-Vorpommern benötigte für seinen Anteil an den GRW-Mitteln (21,5 %) 157 Förderfälle und das Land Thüringen (15,2 %) 100 Förderfälle. Das Land Sachsen erreichte mit den meisten Förderfällen (168) einen Anteil an den bewilligten GRW-Mitteln von 12,8 %.

In den Jahren 2015 bis 2017 bewilligte wirtschaftsnahe Infrastruktur-Projekte mit GRW-Mitteln ab 5 Mio. Euro

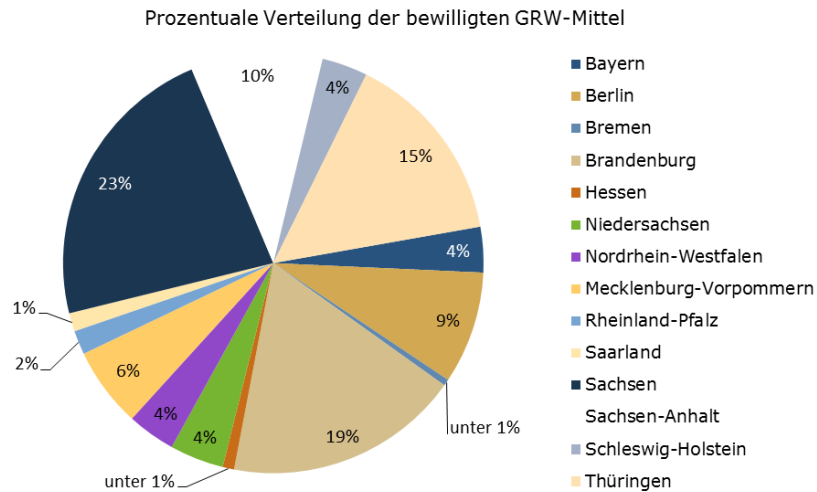


Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Die Zahl der Großprojekte belief sich in dem Dreijahreszeitraum auf insgesamt 56 Fälle. Davon entfielen 15 Fälle auf Berlin.

4.1.2 Förderprojekte gewerbliche Wirtschaft

Sämtliche in den Jahren 2015 bis 2017 bewilligten gewerbliche Wirtschafts-Projekte

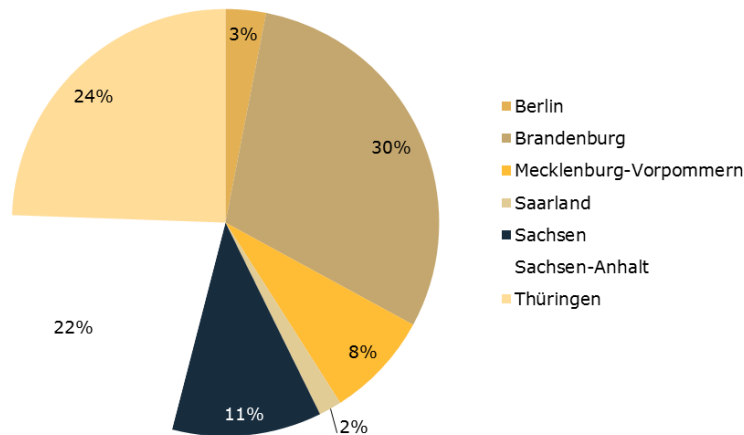


Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Von den in dem Dreijahreszeitraum insgesamt bewilligten 4 530 Fällen entfielen 1 048 auf das Land Sachsen, 652 auf das Land Brandenburg und 491 auf das Land Berlin.

In den Jahren 2015 bis 2017 bewilligte gewerbliche Wirtschafts-Projekte mit GRW-Mitteln ab 5 Mio. Euro

Prozentuale Verteilung der bewilligten GRW-Mittel



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

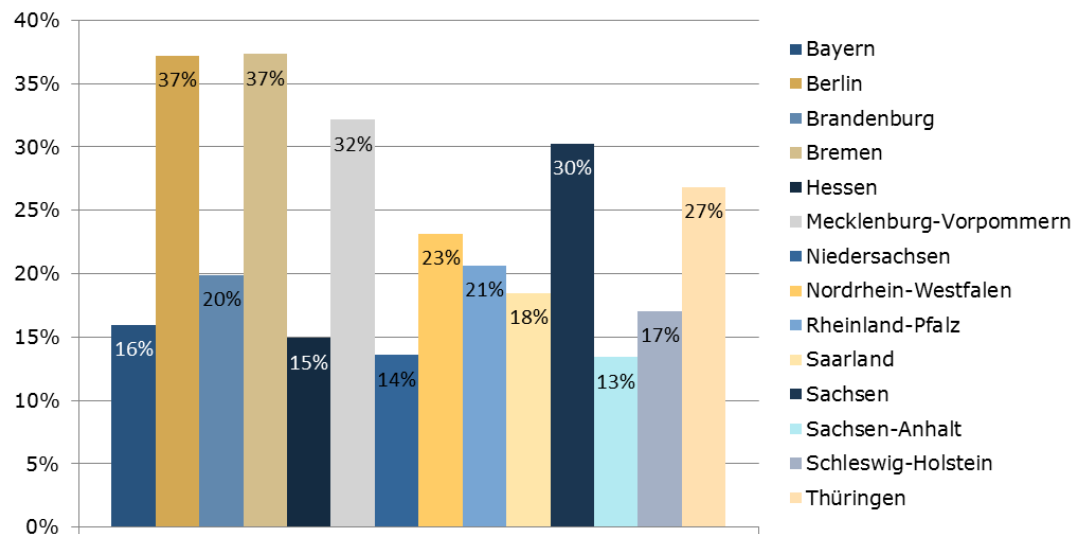
Die Zahl der Großprojekte belief sich in dem Dreijahreszeitraum auf insgesamt 44 Fälle. Davon entfielen zwölf auf das Land Thüringen.

4.2 Durchschnittliche Fördersätze der bewilligten GRW-Mittel in den Jahren 2015 bis 2017 bezogen auf die Länder

Die Förderhöchstsätze für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft betragen je nach Unternehmensgröße und Fördergebiet zwischen 10 bis 30 % der förderfähigen Kosten. Die Förderquote bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur beträgt grundsätzlich bis zu 60 % der förderfähigen Kosten. Das Land kann unter bestimmten Voraussetzungen mit bis zu 90 % fördern.

Ohne die Aufteilung auf die beiden Förderbereiche ergaben sich für den Dreijahreszeitraum folgende durchschnittliche Förderquoten des Bundes:

Durchschnittliche Förderquote bei den in den Jahren 2015 bis 2017 bewilligten GRW-Projekten



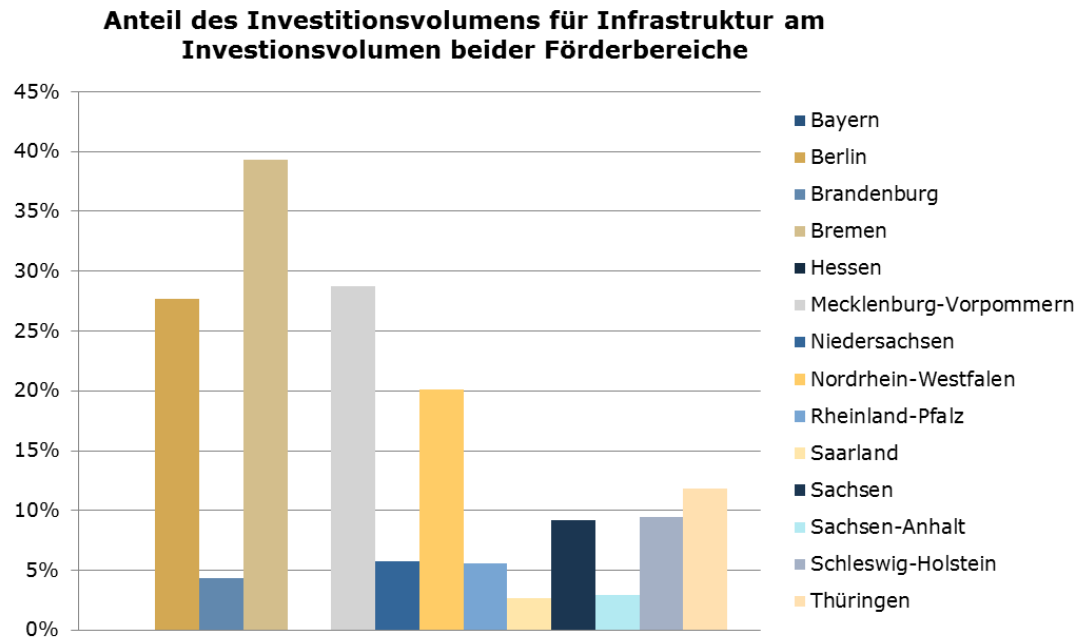
Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Die unterschiedlichen Durchschnittswerte werden im Wesentlichen von zwei Faktoren beeinflusst:

Ein Faktor ist das Verhältnis der Anzahl der Projekte aus den beiden Förderbereichen des jeweiligen Landes. Bei vielen Ländern ist die Anzahl der mit niedrigeren Förderquoten ausgestatteten Projekte der gewerblichen Wirtschaft um ein Vielfaches höher als die mit höheren Förderquoten bedachten Infrastrukturprojekte.

Der weitere Faktor sind die bewilligten Fördersätze bei Infrastrukturprojekten, da diese in Ausnahmefällen bis zu 90 % erreichen können.

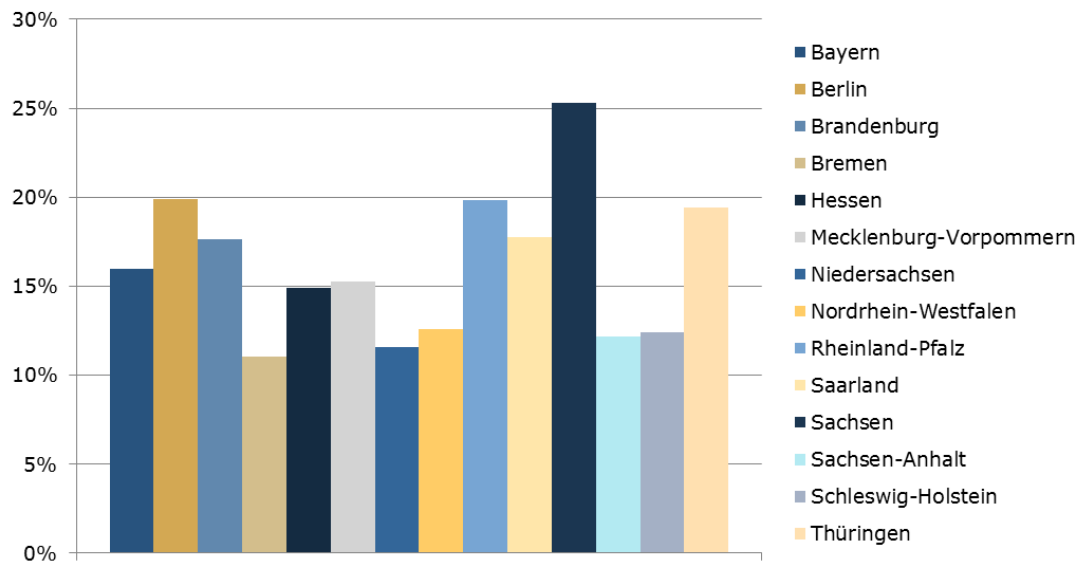
Daher hat der Bundesrechnungshof das Verhältnis des Investitionsvolumens der beiden Förderbereiche zueinander und die durchschnittliche Förderquote der beiden Förderbereiche getrennt untersucht. Das Ergebnis ist in den nachfolgenden Grafiken dargestellt.



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Diese Grafik zeigt, dass sich in der Freien Hansestadt Bremen das Verhältnis zwischen bewilligten Projekten für Infrastrukturmaßnahmen und für die gewerbliche Wirtschaft deutlich von den anderen Ländern unterscheidet. Da bei Infrastrukturprojekten höhere Förderquoten als bei Projekten der gewerblichen Wirtschaft bewilligt werden, erreichte das Land in der Grafik mit den Durchschnitts-Förderquoten aus beiden Förderbereichen den Spitzenplatz. Der umgekehrte Fall liegt beim Land Brandenburg vor: Da sein Anteil an bewilligten Projekten für Infrastrukturmaßnahmen sehr gering war (unter 5 %), erreichte es in der Grafik mit den Durchschnitts-Förderquoten aus beiden Förderbereichen einen Mittelplatz. Das Land Bayern und das Land Hessen bewilligten in dem betrachteten Dreijahreszeitraum keine GRW-Mittel für Infrastrukturprojekte.

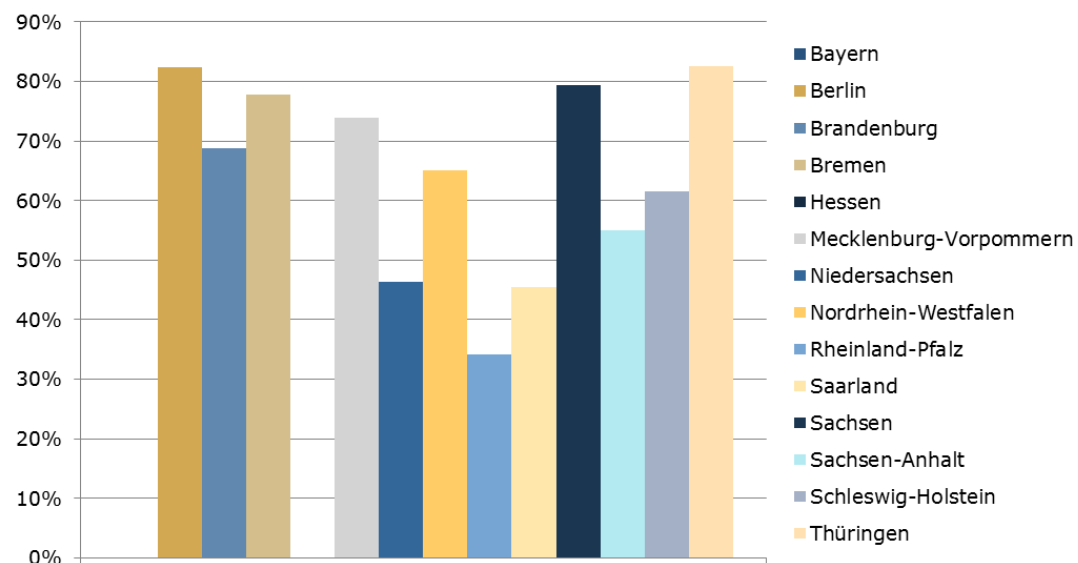
Durchschnittliche Förderquote bei den bewilligten Projekten der gewerblichen Wirtschaft in den Jahren 2015 bis 2017



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Die Zahl der Projekte mit einem Bewilligungsbetrag von über 5 Mio. Euro belief sich in dem Dreijahreszeitraum auf insgesamt 44 Fälle. Davon entfielen zwölf auf das Land Thüringen. Die durchschnittlichen Förderquoten bei den Projekten lagen zwischen 17 % im Saarland und 11 % im Land Sachsen-Anhalt.

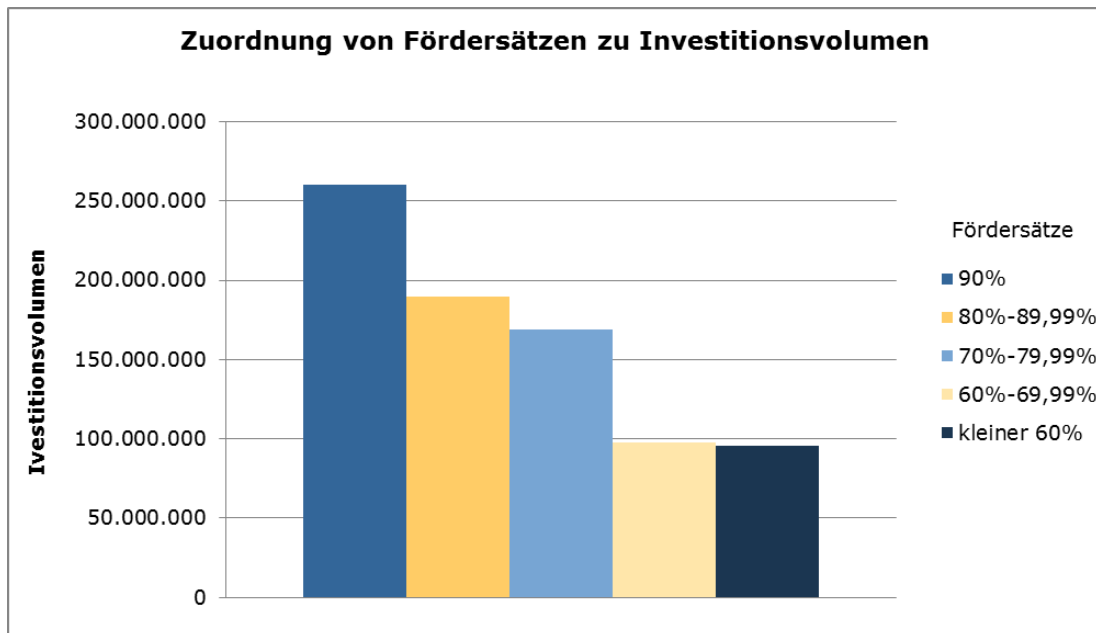
Durchschnittliche Förderquote bei den bewilligten Projekten der Infrastruktur in den Jahren 2015 bis 2017



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

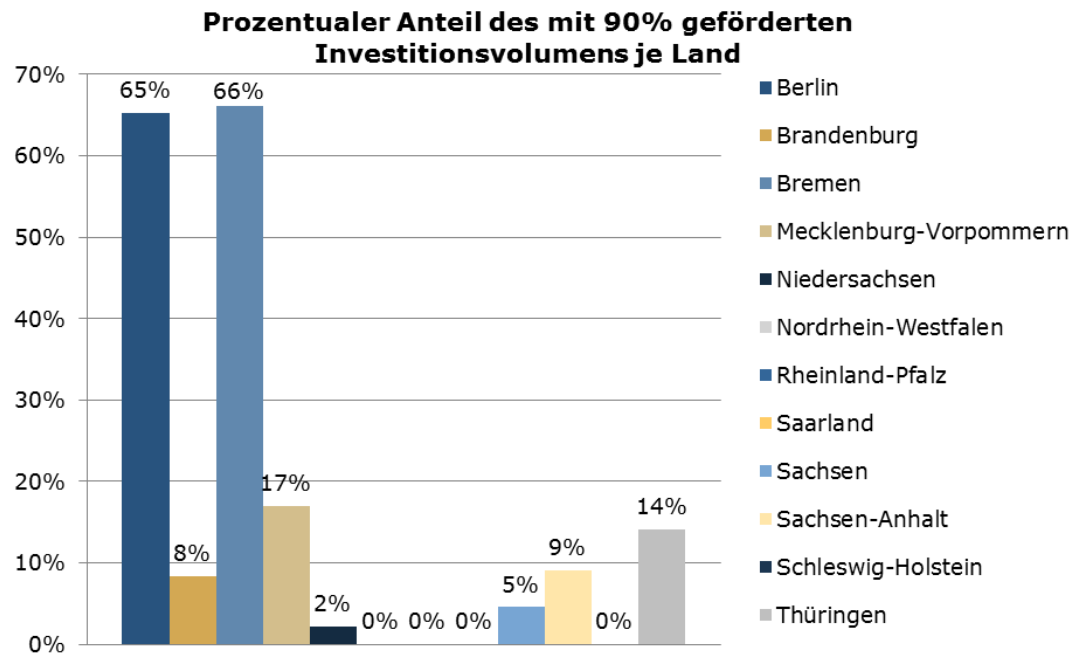
Während die Länder Bayern und Hessen in dem Dreijahreszeitraum keine Infrastrukturprojekte bewilligten, erteilten die restlichen zwölf Länder

insgesamt 748 Bewilligungen. Auf die beiden Länder mit der durchschnittlich höchsten Förderquote von rund 82 % entfielen davon 100 Fälle (Thüringen) respektive 80 Fälle (Berlin).



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Die Zahl der Infrastrukturprojekte mit einem Bewilligungsbetrag von über 5 Mio. Euro belief sich in dem Dreijahreszeitraum auf insgesamt 56 Fälle. Davon entfielen 15 Fälle auf das Land Berlin. Bei zehn der 15 Fälle bewilligte das Land Berlin den Empfängern eine Förderquote von 90 %. Bei den restlichen 41 Fällen, die sich auf acht Länder verteilten, wurde bei insgesamt sieben Fällen eine Förderquote von 90 % bewilligt. Der im Koordinierungsrahmen als „grundsätzlich“ höchste Förderung vorgesehene Prozentsatz von bis zu 60 % wurde auf rund 12 % des Investitionsvolumens angewandt. Für ein Investitionsvolumen von rund 32 % wurde eine Förderung mit 90 % bewilligt.



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Bezogen auf alle 80 Infrastrukturprojekte des Landes Berlin für den Dreijahreszeitraum 2015 bis 2017 bewilligte das Land für rund zwei Drittel des Investitionsvolumens eine Förderung mit 90 %. Das nahezu gleiche Verhältnis wie beim Land Berlin erreichte auch die Freie Hansestadt Bremen bei seinen elf Infrastrukturprojekten. Alle anderen Länder lagen deutlich unter 20 %. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein bewilligten bei keinem ihrer Infrastruktur-Projekte einen Fördersatz von 90 %.

Das BMWi hat angegeben, bei seiner Plausibilitätsprüfung der GRW-Infrastrukturfälle zu kontrollieren, ob ein Projekt förderfähig ist. Eine Überprüfung der Fördersatzfestlegung der Länder erfolge dabei nicht.

4.3 Würdigung und Empfehlung

(1) In den Jahren 2015 bis 2017 haben zwölf von 14 Ländern Infrastrukturprojekte bewilligt. Zwei Drittel davon haben eine durchschnittliche Förderquote von über 60 % und ein Drittel sogar über 75 % gewährt. Zumindest bei den Ländern, die eine durchschnittliche Förderquote von über 75 % ausweisen, hält es der Bundesrechnungshof für zweifelhaft dass die Höhe der Förderquote noch mit dem Koordinierungsrahmen im Einklang steht.

(2) Das BMWi sollte im Koordinierungsausschuss darauf hinwirken, dass die Länder die Förderquoten bei Infrastrukturprojekten an dem im

Koordinierungsrahmen vorgesehenen Grundsatz einer Höchstförderquote von 60 % ausrichten und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen.

4.4 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat angekündigt, mit den Ländern zu erörtern, ob Anpassungen der Voraussetzungen für die Gewährung des erhöhten Fördersatzes angezeigt sind oder die bestehenden Voraussetzungen aus Gründen der Klarstellung konkretisiert werden sollten. Gleichwohl teilt es die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Festlegung der Fördersätze durch die Länder nicht. Ziel der GRW sei die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen den Regionen. Insbesondere in strukturschwachen Regionen seien Kommunen häufig nicht finanzkräftig genug, Infrastrukturprojekte in größerem Umfang zu finanzieren. Daher müsse den Ländern eine Bandbreite bei der Festsetzung der Fördersätze eingeräumt werden. Weitergehende Forderungen seitens finanzschwacher Kommunen seien in den vergangenen Jahren vom Bund konsequent abgelehnt worden, da eine angemessene Kofinanzierung als ein sinnvolles Instrument der Effizienzsteigerung angesehen werde.

4.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

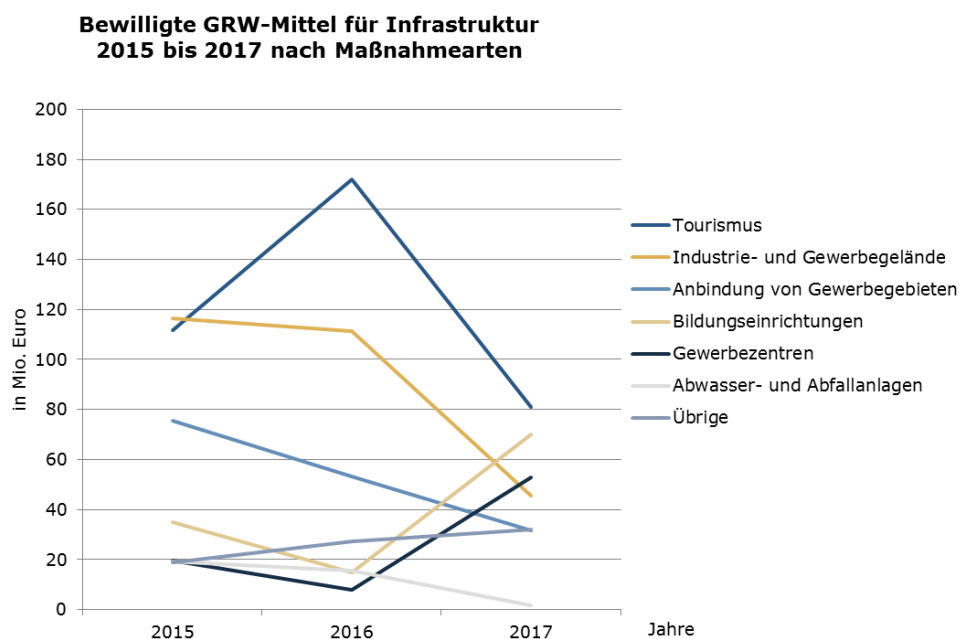
Der Bundesrechnungshof hält die Argumentation des BMWi teilweise für widersprüchlich. Er kann nicht erkennen, wie das BMWi mit der GRW-Förderung gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen den Regionen herstellen will, wenn es selbst darauf hinweist, dass gerade strukturschwache Regionen größere Infrastrukturprojekte, bei denen sehr hohe Fördersätze gewährt werden, kaum finanzieren können. Dieser Umstand führte in dem von Bundesrechnungshof untersuchten Dreijahreszeitraum dazu, dass die strukturschwachen Regionen mehr die mit niedrigen Fördersätzen ausgestatteten Projekte der gewerblichen Wirtschaft und die struktur- und finanzstärkeren Regionen stärker die mit sehr hohen Fördersätzen bedachten Infrastrukturprojekte beantragten. Dies führt eher zu einer weiteren Spreizung als zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen. Auch die vom BMWi als wichtiges Ziel für eine Effizienzsteigerung angeführte angemessene Kofinanzierung wird am wenigsten bei den mit 90 % geförderten großen Infrastrukturmaßnahmen erreicht, weil der Kofinanzierungsanteil für den Antragsteller dort nur 10 % beträgt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Förderquoten bei Infrastrukturprojekten an dem im Koordinierungsrahmen vorgesehenen Grundsatz einer Höchstförderquote von 60 % ausrichten und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen.

5 Förderprojekte im Bereich Tourismus

5.1 Grundsätze der Förderung

Ein erheblicher Teil der Bewilligungen von GRW-Infrastrukturprojekten floss in den Bereich Tourismus, wie das nachstehende Diagramm zeigt.



Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

Förderfähig sind im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur die Errichtung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen des Tourismus sowie die Geländeerschließung für den Tourismus. Die Förderung erfolgt grundsätzlich subsidiär und darf nur solche Infrastrukturvorhaben zum Gegenstand haben, die als Basis für das Wachstum des regionalen Tourismus in der Zukunft dienen und die überwiegend touristisch genutzt werden. Öffentliche Einrichtungen des Tourismus sind Basiseinrichtungen der Infrastruktur des Tourismus, die für die Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung von Tourismusbetrieben von unmittelbarer Bedeutung sind und überwiegend dem Tourismus dienen. Als Nachweis dient eine qualifizierte Begründung (u. a. Einfügen der geförder-ten Maßnahme in ein regionales touristisches Konzept). Der Begriff

„Basiseinrichtungen der Infrastruktur des Tourismus“ wird im Koordinierungsrahmen nicht näher definiert.

Die förderfähigen Maßnahmen unterscheiden sich in nicht einnahmeschaffende und einnahmeschaffende. Nicht einnahmeschaffende sind beispielsweise Wander-, Rad- und Reitwege, unentgeltliche Park- und Rastplätze oder Badestellen. Zu den förderfähigen einnahmeschaffenden Vorhaben zählt der Koordinierungsrahmen beispielsweise Schlechtwetter-Freizeitangebote, kleine örtliche Museen, Bädereinrichtungen oder Thermalbäder. Sonstige Maßnahmen sind nur förderfähig, wenn sie bestimmte beihilferechtliche Vorgaben erfüllen oder einzeln bei der EU-Kommission notifiziert werden.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft können Investitionsvorhaben wie z. B. die Errichtung oder Erweiterung einer Betriebstätte gefördert werden.

5.2 Förderprojekte des Landes Berlin im Bereich Tourismus

Folgende Projekte, die das Land Berlin gefördert hat, untersuchte der Bundesrechnungshof näher:

Nachhaltige Sicherung und energetische Sanierung des Balinesischen Gartens

Das verantwortliche gemeinnützige und privatrechtlich organisierte Landesunternehmen, dessen alleiniger Gesellschafter das Land Berlin ist, beantragte am 15. August 2013 einen Zuschuss aus GRW-Mitteln für die nachhaltige Sicherung und Sanierung des Balinesischen Gartens. Dieser ist Teil der sogenannten „Gärten der Welt“, einer Gartenanlage mit u. a. zehn traditionellen Themengärten und neun zeitgenössischen Gartenkabinetten. Das Vorhaben sah die Errichtung eines neuen, größeren balinesischen Gewächshauses (Tropenhalle) und die Erneuerung der Energieversorgung vor. Es sollte aus einem Haushaltstitel der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin kofinanziert werden. Dem Antrag war eine Baubeschreibung eines Architektenbüros beigelegt, aus der hervorgeht, dass offenbar ursprünglich die für die IGA Berlin 2017 gegründete Tochtergesellschaft des Landesunternehmens beabsichtigte, das Tropenhaus für die Internationale Gartenausstellung Berlin 2017 zu bauen. Die Sanierung des balinesischen Gartens ist der fünfte Bauabschnitt des Masterplans „Gärten der Welt“. Für alle Bauabschnitte wurden seit dem Jahr 2010 insgesamt rund 46 Mio. Euro aus GRW-Mitteln bewilligt.

Die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung bewilligte am 19. Dezember 2013 eine anteilige Zuwendung von 4,05 Mio. Euro. Die Förderquote aus GRW-Mitteln betrug 90 %. Eine Begründung für den über 60 % liegenden Fördersatz enthielt der Zuwendungsbescheid nicht. Laut Vermerk zur Antragsprüfung lagen für den höheren Fördersatz die Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens Teil II B Nummer 3.2.6 vor. Diese Regelung enthält aber keine Vorgaben zur zulässigen Höhe des Fördersatzes. Nach Angaben des BMWi fügt sich das Vorhaben in das Berliner Tourismuskonzept 2011+ ein und erfüllt somit die Voraussetzungen als regionale Entwicklungsstrategie nach Nummer 3.1.1 b) Teil II B des Koordinierungsrahmens. Im Vermerk zur Antragsprüfung finden sich zudem Ausführungen zu den Auswirkungen des Projekts auf die Besucherzahlen und die Bedeutung für die gewerbliche Tourismuswirtschaft. Die Eigenmittel brachte das verantwortliche Landesunternehmen aus Mitteln der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt auf. Um die Finanzierung zu sichern, stellte die Tochtergesellschaft im Jahr 2015 für Mehrkosten 60 000 Euro zur Verfügung. Diese wurden aus Landesmitteln finanziert. Wie das BMWi mitteilte, wurden die Mittel außerhalb und nach Abschluss der GRW-Maßnahme eingesetzt.

Die Projektakte enthält Hinweise, dass der Balinesische Garten um die Jahrtausendwende bereits aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) saniert wurde.

Tourismusnaher Ausbau des Umfelds der St. Marien-Kirche in Berlin-Mitte

Das Bezirksamt Mitte von Berlin stellte am 18. November 2013 einen Antrag, die Gestaltung des Umfelds der St. Marien-Kirche zu fördern. Laut Kurzbeschreibung des Vorhabens im Antrag befindet sich die Kirche in Berlin-Mitte und grenzt an das Fernsehturmareal und die Karl-Liebknecht-Straße an. Die Umgestaltungsfläche des Areals um die Kirche umfasste danach ca. 10 000 m².

Die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung erteilte am 20. Dezember 2013 eine vorläufige Teil-Förderzusage über 4,29 Mio. Euro bei förderfähigen Gesamtkosten von 4,96 Mio. Euro. Eine Nachbewilligung zur Ausfinanzierung der Maßnahme ab 2017 mit einer Resttranche von 180 000 Euro stellte die Senatsverwaltung unter den Vorbehalt der haushaltsmäßigen Verfügbarkeit der Mittel. Mit Bescheid vom 3. Mai 2017

bewilligte sie die Resttranche sowie weitere 290 000 Euro wegen unabweisbarer baulicher Mehrkosten. Damit beliefen sich die bereitgestellten GRW-Mittel auf 4,76 Mio. Euro bei förderfähigen Gesamtkosten von 5,29 Mio. Euro. Die Förderquote der GRW-Mittel betrug 90 %. Der Zuwendungsempfänger gab in seinem Antrag verfügbare Eigenmittel von 496 800 Euro an. Diese erhöhten sich im weiteren Verlauf entsprechend der höheren Fördersumme auf 529 022 Euro.

Eine Begründung für den über 60 % liegenden Fördersatz enthalten die Zuwendungsbescheide nicht. Der Vermerk zur Antragsprüfung verweist darauf, dass das Projekt Bestandteil des touristischen Gesamtkonzeptes Berlin 2011+ und die Förderfähigkeit mit einem höheren Fördersatz deshalb gegeben sei. Damit fügt sich das Projekt nach dem Verständnis des BMWi in eine regionale Entwicklungsstrategie ein. Laut Bewilligungsbescheid diene die Förderung der touristischen Erschließung des Areals um die St. Marien-Kirche als zweitältestem Kirchenbau Berlins und seiner Ertüchtigung für touristen-affine überregionale Großveranstaltungen. Dafür waren der Aus- und Neubau umliegender Belagsflächen einschließlich Regenentwässerung zum barrierefreien Zugang, Ergänzung und Ausbau der unzureichenden Beleuchtung u. a. zum Anstrahlen des Kirchengebäudes sowie die Beseitigung von schwer einsehbaren Angsträumen und der Abriss eines nicht mehr erforderlichen Pumpenhauses geplant.

Investitionen zur Verbesserung der touristischen Attraktivität des Tierparks Berlin und des zoologischen Gartens

Eine GmbH als Tochter einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft, über die das Land Berlin eine staatliche Aufsicht führt (Gesellschaft), beantragte am 18. Mai 2016 eine Förderung für die Steigerung der touristischen Attraktivität der von ihr betriebenen Einrichtung. Neben Einzelprojekten wie der Himalaya-Gebirgslandschaft und dem Umbau des Dickhäuterhauses sollte die Besucherinfrastruktur wie Beschilderung, Wegeführung, Felsgestaltung, Bepflanzung, Sanitäranlagen und Parkplätze flächenübergreifend erneuert oder neu geschaffen werden.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung bewilligte für das Vorhaben am 8. Dezember 2016 in ihrem vorläufigen Teil-Zuwendungsbescheid eine anteilige Zuwendung für die Jahre 2017 bis 2019

von bis zu 12,23 Mio. Euro bei förderfähigen Gesamtkosten von 16,66 Mio. Euro. Die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers waren mit rund 1,36 Mio. Euro veranschlagt. Der GRW-Fördersatz belief sich auch hier auf 90 %. Dies begründete die Senatsverwaltung im Zuwendungsbescheid damit, dass das Vorhaben, wie vom Koordinierungsrahmen gefordert, einer regionalen Entwicklungsstrategie zugeordnet werden kann. Mit Schreiben vom 3. März 2017 beantragte die Gesellschaft eine Erhöhung der Fördermittel. Sie begründete den Mehrbedarf mit „neu strukturierter Investitionsplanung, veränderter Projektgliederung und Verschiebungen von Einzelmaßnahmen“. Bei um mehr als 8 Mio. Euro gestiegenen Projektgesamtkosten von 25 Mio. Euro sollte nun neben der Verbesserung der Besucherinfrastruktur nur noch der Umbau des Dickhäuterhauses finanziert werden. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung erteilte am 12. April 2017 einen vorläufigen Änderungsbescheid über eine anteilige Zuwendung von 22,5 Mio. Euro für die Jahre 2017 bis 2020. Die zu berücksichtigenden Eigenmittel erhöhten sich dementsprechend auf 2,5 Mio. Euro.

Wie die Gesellschaft in ihrem ersten Antrag ausführt, besuchten im Jahr 2015 mehr als 4,5 Mio. Personen die zoologischen Einrichtungen der Hauptstadt und stellten damit einen neuen Rekord auf. Der zoologische Garten und das Aquarium Berlin verzeichneten 2 % mehr Besuche als im Jahr 2014, im Tierpark Berlin waren es 4 % mehr. Das statistische Landesamt verzeichnete im Jahr 2015 mehr als 30 Mio. touristische Übernachtungen in Berlin. Insgesamt ist damit die Zahl solcher Übernachtungen in Berlin seit dem Jahr 2010 um 10 Mio. gestiegen.

Offenbar war ursprünglich eine Finanzierung des Vorhabens „Balinesischer Garten“ aus Mitteln für die Internationale Gartenbauausstellung geplant. Wie die Verschiebung zu GRW gezeigt hat, schien hier nicht das eigentliche Ziel der GRW, Wirtschaftsstrukturen zu verbessern und Arbeitsplätze zu schaffen, ausschlaggebend für eine Förderentscheidung gewesen zu sein, sondern die Verfügbarkeit von GRW-Mitteln. Darüber hinaus hat sich die Frage gestellt, ob es sich bei Gartenanlagen, auch wenn sie themenbezogen gestaltet sind, um Basisseinrichtungen der touristischen Infrastruktur handelt.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel geäußert, ob die Erneuerung des Umfelds der St. Marien-Kirche mit der Erneuerung des

Straßenbelags, der Beleuchtung und Verbesserung der Regenentwässerung überwiegend dem Tourismus und als Basis für das Wachstum des regionalen Tourismus in der Zukunft dient.

Eine Förderung der touristischen Infrastruktur in Berlin erscheint angesichts der stetig wachsenden Zahlen touristischer Besuche nicht erforderlich, um damit regionale strukturelle Defizite auszugleichen und die Ziele der GRW zu erreichen. Nach der Einstufung Berlins als Fördergebiet und den Vorgaben des Koordinierungsrahmens ist die Förderung touristischer Infrastruktur zwar zulässig, aber mit Blick auf die Ausrichtung und Ziele der GRW nicht mehr zweckmäßig. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat es sich bei den geförderten Projekten eher um die Sanierung von städtischen Einrichtungen in Berlin mit GRW-Mitteln gehandelt. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz des Koordinierungsrahmens und den Vorgaben für eine Förderung von Basis-einrichtungen der touristischen Infrastruktur.

In allen drei untersuchten Förderfällen schöpfte das Land Berlin den höchstmöglichen Fördersatz aus und bewilligte eine Zuwendung von bis zu 90 % der förderfähigen Gesamtkosten. Damit erhöhten sich die anteiligen Ausgaben des Bundes von höchstens 30 % auf 45 % der Kosten des jeweiligen Projekts. Zwar lässt der Koordinierungsrahmen in bestimmten Fällen erhöhte Fördersätze zu, diese sollten aber Ausnahmen bleiben und nicht wie im Fall der untersuchten Berliner Projekte zur Regel werden. Dies ergibt sich aus den Vorgaben des Koordinierungsrahmens, wonach die Förderung grundsätzlich bis zu 60 % der förderfähigen Kosten beträgt.

Zudem hat das BMWi in den Fällen „Sanierung Balinesischer Garten“ und „Ausbau Umfeld Marienkirche“ aus den ihm vorliegenden Unterlagen des Landes Berlin nicht erkennen können, ob die Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens für einen abweichenden Fördersatz tatsächlich gegeben waren.

In den Fällen „Ausbau Umfeld Marienkirche“ und „Steigerung der touristischen Attraktivität des Tierparks“ konnten die Zuwendungsempfänger zusätzliche Eigenmittel bereitstellen, um Mehrkosten aufzufangen. Dennoch behielt der Zuwendungsgeber die Förderquote von 90 % bei. Dies hat darauf hingedeutet, dass die Förderhöhe jeweils nicht an der Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger ausgerichtet war, sondern an der höchstmöglichen Förderquote aus GRW-Mitteln. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus bezweifelt, ob ein

Eigenanteil der Zuwendungsempfänger von 10 % der förderfähigen Gesamtkosten den Vorgaben des Koordinierungsrahmens entspricht, wonach sich der Träger der Maßnahme angemessen an der Finanzierung zu beteiligen hat.

Grundsätzlich hat es der Bundesrechnungshof auch für problematisch gehalten, wenn die Länder höhere Fördersätze und damit höhere Ausgaben für den Bund allgemein mit einer regionalen Entwicklungsstrategie oder eigens entwickelten Konzepten begründen können, auf die der Bund keinen Einfluss nehmen kann. Zudem ist der Begriff „regionale Entwicklungsstrategie“ im Koordinierungsrahmen nicht näher definiert oder mit inhaltlichen Vorgaben versehen. Es bleibt offenbar den Ländern überlassen, in welchem Umfang und mit welchen Inhalten sie eine regionale Entwicklungsstrategie erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung touristischer Projekte in Berlin aus GRW-Mitteln zu überdenken. Es sollte zumindest sichergestellt sein, dass tatsächlich nur wesentliche Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur gefördert werden. Das BMWi sollte dies bei seiner Überprüfung, ob die geförderten Maßnahmen mit dem Koordinierungsrahmen übereinstimmen, berücksichtigen. Darüber hinaus hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, den Begriff Basiseinrichtungen der Infrastruktur des Tourismus so hinreichend und eindeutig zu definieren, dass für alle Beteiligten erkennbar ist, welche Projekte laut Koordinierungsrahmen förderfähig sind. Des Weiteren sollten die Vorgaben für die Ausnahmen vom Regelfördersatz so eng und eindeutig gefasst sein, dass ein erhöhter Fördersatz tatsächlich nur in wenigen berechtigten Ausnahmefällen anwendbar ist. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Vertreter des Bundes im Koordinierungsausschuss entsprechende Vorschläge einbringen.

5.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat darauf hingewiesen, dass in der GRW-Förderung der Tourismussektor eine besondere Bedeutung für viele strukturschwache Regionen habe. Gerade für Gebiete mit einer schwachen industriellen Basis spiele der Fremdenverkehr als Quelle für Einkommen und Beschäftigung eine herausragende Rolle. Die Förderung der Tourismus- und Freizeitwirtschaft gebe vielen strukturschwachen Gebieten die Möglichkeit, Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten und einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten. Unabhängig davon trägt der Tourismus nach

Auffassung des BMWi auch zum sozialen und territorialen Zusammenhalt und zur Wahrung oder Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes in Deutschland bei.

5.4 Stellungnahme des Landes Berlin

Das BMWi hat ergänzend auf die Stellungnahme der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (Senatsverwaltung) vom 19. Februar 2019 verwiesen. Darin hat diese u. a. darauf hingewiesen, dass der Tourismus eine erhebliche Rolle als Wirtschaftsfaktor für das Land, die Stadt und die Gemeinde Berlin spiele. Die Senatsverwaltung hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, dass aufgrund der bereits starken touristischen Frequentierung Berlins eine Infrastrukturförderung dieses Bereiches nicht erforderlich sei. Es sei im Gegenteil aus wirtschaftspolitischer und regionalpolitischer Sicht für Berlin unerlässlich, notwendige Anpassungen der vorhandenen Infrastruktur (Barrierefreiheit, nachhaltiger Tourismus, Digitalisierung etc.) vorzunehmen und die vielfältigen, noch brachliegenden Potenziale infrastrukturell zu entwickeln. Gerade aufgrund der Vielzahl möglicher förderfähiger und förderwürdiger touristischer Areale und Einrichtungen erfolge in Berlin die GRW-Förderung dieses Bereiches stark differenziert und sehr zielgerichtet. Neben weiteren Kriterien bilde das gesamtberliner Konzept für einen stadtverträglichen und nachhaltigen Tourismus eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Förderung. Damit sei die Grundlage für eine differenzierte Betrachtung und Auswahl touristischer Standorte und Einrichtungen gegeben. Die Senatsverwaltung hält damit auch die Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens für erfüllt, wonach eine Infrastrukturmaßnahme mit bis zu 90 % förderfähig ist, wenn sie sich in eine regionale Entwicklungsstrategie einfügt.

Die Senatsverwaltung hat auch der Einschätzung des Bundesrechnungshofs widersprochen, dass Berliner städtische Einrichtungen im Zuge der GRW-Förderung saniert werden. In der Regel sei es der Fall, dass es sich bei den geförderten touristischen Projekten um Areale und Einrichtungen handle, die sich im Eigentum des Landes, der Stadt, der Gemeinde (Bezirk) befänden. Es sei aber nicht erkennbar, warum dies einer Förderung entgegenstehen sollte. Die entscheidende Fördervoraussetzung ist hier nach Auffassung der Senatsverwaltung der überwiegende touristische Bezug der Maßnahmen. Sie hat

ausgeführt, dass die drei geprüften Berliner Projekte jedes Jahr von hunderttausenden touristischen Besuchern frequentiert würden und den im Koordinierungsrahmen aufgelisteten touristischen Infrastrukturmaßnahmen entsprächen. Den unmittelbar neben dem Areal der St. Marien-Kirche liegenden Alexanderplatz besuchten z. B. täglich ca. 340 000 Passanten mit einem hohen Anteil von Touristen. Folge man der Argumentation des Bundesrechnungshofes, könnte dies im Umkehrschluss bedeuten, dass Landeseinrichtungen oder Landesareale per se nur aufgrund ihrer Eigentumszuordnung nicht zu förderfähiger touristischer Infrastruktur gehören können. Dies wäre aus Sicht der Senatsverwaltung nicht sachgerecht.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung angemerkt, dass bei den drei geprüften Berliner Fällen – wie in allen Berliner Fällen – keine Sanierung erfolgt. Es seien hier Infrastrukturen neu geschaffen und/oder „grundhaft erneuert und modernisiert“ worden, um den starken touristischen Aktivitäten Rechnung zu tragen.

Abschließend hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass die vom Bundesrechnungshof geforderte Beschränkung touristischer Maßnahmen auf „wesentliche“ Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur in keiner Weise sachgerecht und notwendig sei. Sowohl die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) als auch der Koordinierungsrahmen gäben mit ihren Regelungen bereits eine ausreichende Differenzierung und Beschränkung förderfähiger touristischer Infrastruktur vor. Die in Berlin geförderten Projekte seien innerhalb dieser Vorgaben bereits ausgewählte Maßnahmen auf Basis eines touristischen Entwicklungskonzepts. Des Weiteren könnte diese Forderung auch den Raum für Projekte einschränken, bei denen die GRW-geförderten Investitionen vorrangig der Entwicklung bisher nicht ausgeschöpfter Potenziale dienen und deren „wesentliche“ Wirksamkeit erst mittelfristig innerhalb der GRW-Bindungsfrist zum Tragen kommen könne.

5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die Förderung von Tourismus- und Freizeitwirtschaft wertvolle Impulse für das Wirtschaftswachstum in strukturschwachen Regionen geben kann. Allerdings führt die derzeitige Ausgestaltung der GRW-Förderung und insbesondere des Koordinierungsrahmens dazu, dass die Länder einen erheblichen eigenen Entscheidungsspielraum haben. Sie

legen nicht nur fest, welche Vorhaben sie fördern wollen, sondern auch welche Vorhaben in welcher Höhe förderfähig sind. Dadurch kann es zu Fehlallokationen der Förderung kommen.

Der Koordinierungsrahmen fordert als Voraussetzung für eine höhere Förderquote lediglich die Verknüpfung einer Infrastrukturfördermaßnahme mit einer regionalen Entwicklungsstrategie, ohne dies oder die Anforderungen an eine solche Strategie näher zu erläutern. Die Senatsverwaltung führt als Begründung für die Förderquoten von 90 % an, mit dem gesamtberliner Tourismuskonzept seien die Vorgaben des Koordinierungsrahmens erfüllt. Dies belegt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Länder den Ausnahmetatbestand für eine höhere Förderquote und damit eine höhere Belastung des Bundeshaushaltes weitgehend selbst beschreiben und festlegen können.

Die Senatsverwaltung verweist auf den hohen Anteil an Touristen in Einrichtungen, Straßen und Plätzen der Stadt, um die Förderfähigkeit der Vorhaben aus GRW-Mitteln nachzuweisen. Daraus ließe sich auch der Schluss ziehen, dass alle öffentlichen Bereiche und Einrichtungen im Stadtgebiet Berlins aus GRW-Mitteln gefördert werden können, weil sich dort möglicherweise Touristen unter den Passanten oder Nutzern befinden. Die Vorgaben des Koordinierungsrahmens sind so allgemein gefasst, dass nicht eindeutig erkennbar ist, welche Maßnahmen im Bereich Tourismus im Einzelnen förderfähig sind. Das BMWi sollte darauf hinwirken, die Regelungen des Koordinierungsrahmens insoweit zu präzisieren. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, hier Klarheit für die Fördergeber und Fördernehmer zu schaffen und möglichst auszuschließen, dass ein zu weit gefasstes Verständnis der Förderung touristischer Projekte in Verbindung mit einer regelmäßig an der Höchstgrenze liegenden Förderquote zu einem unwirtschaftlichen Einsatz der GRW-Mittel führt.

Die Senatsverwaltung wendet ein, es habe sich nach ihrer Definition bei den geprüften Vorhaben nicht um Sanierungsmaßnahmen gehandelt. Der Bundesrechnungshof vermag hier keinen sachlichen Unterschied zwischen „grundhaft erneuert und modernisiert“ und „Sanierung“ zu erkennen. Der Zweck einer Sanierung besteht in der Regel in der Erneuerung und Modernisierung bestimmter technischer und sonstiger Einrichtungen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass im Koordinierungsrahmen der Begriff „Basiseinrichtungen des Tourismus“ nicht klar definiert ist. Dies kann,

insbesondere im Zusammenhang mit den weitgehenden Entscheidungsspielräumen der Länder, zu Förderungen führen, die nicht den Zielen der GRW entsprechen. Er sieht es daher nach wie vor als erforderlich an, eine solche Definition in den Koordinierungsrahmen aufzunehmen und die Förderung auf die danach festgelegten Einrichtungen zu beschränken. Das BMWi hat sich hierzu – wie auch zu den anderen Kritikpunkten hinsichtlich der unzureichenden Vorgaben im Koordinierungsrahmen – in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

5.6 Förderprojekte in strukturschwachen Regionen in Schleswig-Holstein

(1) Folgende Projekte, die das Land Schleswig-Holstein gefördert hat, hat der Bundesrechnungshof näher untersucht:

Modernisierung einer Betriebsstätte auf Sylt

Am 10. März 2016 beantragte zunächst die Ehefrau des Beherbergungsbetriebsinhabers allein und nach einem Hinweis des zentralen Förderinstituts des Landes Schleswig-Holstein (zentrales Förderinstitut) vom 18. März 2016 schließlich der Beherbergungsbetriebsinhaber gemeinsam mit seiner Ehefrau einen Investitionszuschuss zur Förderung von Modernisierungsvorhaben kleiner gewerblicher Beherbergungsbetriebe. Die Ehefrau beabsichtigte eine Immobilie zu erwerben (Besitzgesellschaft Immobilienvermietung) und nach erfolgter Renovierung an den Ehemann (Betriebsgesellschaft) zu vermieten. Der geplante Kaufpreis der Immobilie inklusive Renovierungskosten sollte sich auf einen Betrag von rund 2 Mio. Euro belaufen. Der Anteil für die Renovierung wurde auf rund 300 000 Euro veranschlagt.

Das zentrale Förderinstitut bewilligte dem Betreiber der Betriebsgesellschaft für das Projekt am 29. Juni 2016 eine Zuwendung von 75 000 Euro bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von 300 000 Euro (Höchstfördersatz von 25 %, die Höchstzuschusssumme von 100 000 Euro wurde nicht überschritten). Die Zuwendung diente der Modernisierung der Betriebsstätte auf Sylt, verbunden mit der Sicherung der vor Investitionsbeginn vorhandenen fünf Dauerarbeitsplätze im Beherbergungsbetrieb. Der Bewilligungszeitraum endete am 30. Juni 2018.

Zum 31. Dezember 2016 meldete die Besitzgesellschaft Immobilienvermietung, dass die neue Betriebsstätte statt am 5. November 2016 erst am

14. Januar 2017 eröffnet werde. Die Beschäftigtenzahlen im Beherbergungsbetrieb des Ehemanns gab sie mit fünf gesicherten Dauerarbeitsplätzen an.

Im Januar 2018 veranlasste das zentrale Förderinstitut auf Grundlage von nachgewiesenen Projektkosten von 298 307,09 Euro eine Auszahlung von 74 576,77 Euro.

Erweiterung eines Hotels mit Restaurant in einem Seebad an der Ostsee

Die Hotelgesellschaft beantragte am 24. März 2016 die Förderung für eine Erweiterung der Betriebsstätte. Da mit den Arbeiten unmittelbar begonnen werden sollte, beantragte die Antragstellerin die Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Auf Grundlage der Zustimmung des Ministers für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein teilte das zentrale Förderinstitut der Antragstellerin am 19. April 2016 mit, dass sie mit Erhalt des Schreibens mit dem Vorhaben beginnen könne.

Das zentrale Förderinstitut gewährte am 20. Oktober 2016 eine Zuwendung aus GRW-Mitteln von 595 000 Euro für die Erweiterung der Betriebsstätte in dem Seebad an der Ostsee bei Gesamtausgaben von 4,16 Mio. Euro (Förderquote 14,3 %). Die höchstmögliche Förderquote von 20 % konnte nicht gewährt werden, da bei elf gesicherten und voraussichtlich 17 neu geschaffenen Dauerarbeitsplätzen der Investitionszuschuss auf 17 mal 35 000 Euro gleich 595 000 Euro beschränkt werden musste. Der Förderbetrag wurde ratenweise nach Baufortschritt ausgezahlt.

Zum 31. Dezember 2017 meldete die Antragstellerin, dass seit Anfang August 2017 die neu geschaffenen Zimmer vermietet und seit September 2017 die Planzahlen erreicht würden. Die Beschäftigtenzahlen wurden mit zehn gesicherten und 15 neu geschaffenen Dauerarbeitsplätzen angegeben.

Die Machbarkeitsstudie führt zur Lage des Hotels aus:

Der Objektstandort liegt in sehr guter Lage nahe des Ostseestrandes (ca. 50 m Entfernung), ruhig durch einen Vorgarten und Parkplatz von der Strandallee getrennt. Über die Strandpromenade gelangen die Gäste nach ca. 5-10 Minuten Fußweg zum attraktiven Zentrum.

Die Gästezielgruppe für das Hotel wird wie folgt beschrieben:

Kennzeichnend für diese Zielgruppe ist eine auf Gesundheit und Nachhaltigkeit ausgerichtete Lebensart, welche neben der persönlichen Weiterentwicklung auch eine faire Gesellschaft anstrebt. In der Regel verfügt die Zielgruppe über ein gutes bis sehr gutes Einkommen. In der Fachliteratur wird die so identifizierte Zielgruppe als „LOHAS“ („Lifestyles of Health and Sustainability“) bezeichnet.

Yachtwerft – Erweiterung einer Betriebsstätte

Im Juli 2014 wandte sich der Yachtwerftinhaber an den Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein und konkretisierte seine dem Ministerpräsidenten anlässlich des Regattaessens im Kieler Yachtclub während der Kieler Woche bereits mündlich vorgetragene Planung zum Bau eines „Zentrums für Yachtsportgeschichte“ auf seinem Werftgelände. Er bat ihn, eine Fördermöglichkeit für das Projekt prüfen zu lassen. Eine erste kursorische Prüfung des Konzeptes durch drei Landesministerien ergab, dass keine Fördermöglichkeiten bestehen. Der Ministerpräsident habe daher gebeten nunmehr zu prüfen, ob das für Vorhaben in anderer Form – beispielsweise in öffentlicher Trägerschaft – eine Fördermöglichkeit bestünde. Außerdem bat er die drei Landesministerien, die Möglichkeiten einer alternativen Förderung gemeinsam in einem persönlichen Gespräch mit dem Yachtwerftinhaber zu erörtern.

In einem Gespräch im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein am 14. Oktober 2014 stellte der Yachtwerftinhaber seine Pläne zur Erweiterung und Modernisierung der Yachtwerft vor. Nunmehr plane er auf dem Werftgelände eine weitere Bootsbauhalle (800 bis 1 000 m²) und ein neues Hauptgebäude (Nutzfläche rund 2 000 m² über zwei Etagen) zu errichten. Die Baukosten schätze er für die Bootshalle auf rund 0,5 Mio. Euro und für das Hauptgebäude auf rund 3,5 Mio. Euro. In dem Hauptgebäude plane er einen großen Showroom zu errichten und damit das „Zentrum für Yachtsportgeschichte“ (Zentrum) in Europa zu werden. Der Yachtwerftinhaber gab an, mit dem Zentrum „den Standort der Werft (...) endgültig zu dem europäischen Mekka für alle an klassischen Yachten Interessierten machen zu wollen“. In diesem Gebäude wolle er sein Yachtsport-Antiquariat mit unter anderem 8 500 Büchern von internationaler Bedeutung ausstellen. Neben dieser Bibliothek solle das Gebäude über ein Kaminzimmer,

ein Restaurant sowie Büroräume verfügen. Für das Restaurant gebe es bereits einen interessierten Pächter. Es sei nicht geplant, für den Besuch des Zentrums Eintrittsgelder zu erheben.

Ein Besprechungsteilnehmer wies darauf hin, dass für eine Förderung eine öffentliche Trägerschaft für das Zentrum erforderlich sei. Ein Vertreter des zentralen Förderinstituts empfahl, statt auf das Zentrum den Fokus auf die neue Bootshalle zu richten. Ein anderer Teilnehmer des Wirtschaftsministeriums ergänzte, „dass nach außen kommuniziert werden muss, dass die Werfthalle gefördert wird“. Das Zentrum für Yachtsportgeschichte könne bei einer einzelbetrieblichen Förderung nicht im Fokus stehen.

Am 5. November 2014 beantragte die Yachtwerft einen Investitionszuschuss für das Projekt, das im Oktober 2014 in Kiel vorgestellt worden sei. Die Gesamtinvestitionen für das Projekt wurden mit 4 Mio. Euro angegeben.

Im Verlauf des Antragsverfahrens wurde vom Antragsteller am 2. Oktober 2015 mit einer konkreten Kostenplanung angegeben, dass es sich bei dem Bauvorhaben um ein Bürogebäude mit Ausstellungshalle, Bibliothek und Gastronomie sowie um den Neubau einer Bootshalle mit Personal- und Büroräumen handelt. Am 2. November 2015 hat der Antragsteller ergänzt, dass von der antragstellenden Yachtbaufirma ein Anteil von 80 % der geplanten Baukosten eigenbetrieblich genutzt werden wird.

Mit einem Bescheid vom 21. April 2016 bewilligte das zentrale Förderinstitut der Yachtwerft für das Projekt „Erweiterung einer Betriebsstätte ohne Arbeitsplatzaufbau (Kapazitätserweiterung)“ eine Zuwendung von höchstens 448 000 Euro (10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben). Bei der Festsetzung des Zuwendungsbetrags ging das zentrale Förderinstitut von Gesamtausgaben von 5,6 Mio. Euro aus, die sie um 1,12 Mio. Euro für einen nicht eigenbetrieblich genutzten Anteil (Teilvermietung, wie z. B. der Gastronomie) kürzte.

Der Bewilligungszeitraum des Projekts ist am 31. Oktober 2018 abgelaufen. Der Zuwendungsempfänger hat danach innerhalb von sechs Monaten dem zentralen Förderinstitut einen Verwendungsnachweis einzureichen. In dem vorzulegenden Sachbericht wird der Zuwendungsempfänger auch Angaben zur tatsächlichen eigenbetrieblichen Nutzung der geförderten Wirtschaftsgüter machen müssen.

Zur tatsächlichen Nutzung des Hauptgebäudes sind im Internet folgende Besucherinformationen zu finden:

Die Ausstellungen im (Anmerkung: anonymisiert „Yachtwerft-Zentrum“) beschäftigen sich mit der Faszination des Lebens im, am und auf dem Wasser. Direkt neben der Yachtwerft (...) gelegen ist das zentrale Thema aber immer wieder die Yachtsportgeschichte. Neben der jeweils aktuellen Ausstellung beherbergt das Haus die größte Yachtsportbibliothek der Welt, zwei Galerien, einen Museumsshop und ein großes Museumsrestaurant mit herrlichem Blick auf die (...) Altstadt.

(2) Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den drei beliebig ausgewählten Förderungen belegen, dass die Förderung aus GRW-Mitteln nicht zwingend strukturschwachen Gebieten zugutekommt, die von einer Förderung zur Stärkung ihrer Wirtschaftsstruktur spürbar profitieren würden. Die pauschale Festlegung von Fördergebieten anhand von Arbeitsmarkregionen führt dazu, dass auch Betriebe in punktuell wirtschaftsstärkeren und touristisch gut frequentierten Orten der Fördergebiete eine Förderung erhalten, obwohl diese mit Blick auf die GRW-Ziele nicht gerechtfertigt ist. Förderungen in einem beliebten Seebad an der Ostsee oder auf Sylt sind Beispiele dafür. Der Bundesrechnungshof sieht hier die große Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Bei den drei vom Bundesrechnungshof anhand der Förderakten des Landes Schleswig-Holstein geprüften Fällen stellte er folgende Auffälligkeiten fest:

Modernisierung des Beherbergungsbetriebs

Es ist für den Bundesrechnungshof nicht einsichtig, warum der Ehemann für die Renovierung einer Immobilie, die seiner Ehefrau gehört und die er nur gemietet hat, eine Förderung erhalten hat. Sollte er – entgegen der ursprünglichen Planung – die Kosten der Renovierung getragen haben, erfüllt dies dennoch nicht die Voraussetzung eines Investitionskostenzuschusses, da die Immobilie nicht zu seinem Beherbergungsbetrieb gehört. Außerdem könnte die mögliche Übernahme der Renovierungskosten auch als Mietvorauszahlung gewertet werden. Aus der Akte ergibt sich nicht, ob er für die Immobilie eine Miete an seine Ehefrau entrichtet und wie hoch diese ist.

Erweiterung eines Hotels

Nach Angabe der Hotelbetreiber lag zum 31. Dezember 2017 die Zahl der neu geschaffenen Dauerarbeitsplätze um zwei Arbeitsplätze unter den im Zuwendungsbescheid angegebenen Zahl. Da die Zahl der neugeschaffenen Dauerarbeitsplätze auch bei der Bemessung der Zuwendung eine Rolle spielte müsste der Zuwendungsbescheid ggf. korrigiert und die Zuwendung um 70 000 Euro (2 x 35 000 Euro) gekürzt werden.

Yachtwerft

Die drei Landesministerien hatten die Förderung des Zentrums ohne öffentliche Trägerschaft abgelehnt. Dennoch wurden auch die Baukosten des Haupthauses, das nach öffentlich zugänglichen Informationsquellen als Museum ausgestaltet wurde, voll in die Förderung einbezogen. Lediglich die anteiligen Baukosten für das Museumsrestaurant, das an einen Pächter vermietet wurde, wurden als nicht förderfähig eingestuft und blieben bei der Bemessung der Zuwendung unberücksichtigt.

(3) Der Bundesrechnungshof hat das BMWi gebeten, bei der Neuausrichtung der Fördergebiete die aufgezeigten strukturellen Ungleichgewichte in potenziellen Förderregionen besser zu berücksichtigen. Den aufgezeigten Auffälligkeiten bei den drei eingesehenen Förderakten bat er nachzugehen und über das Ergebnis zu informieren.

5.7 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat mitgeteilt, dass es den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nachgegangen sei und das Land Schleswig-Holstein um eine Stellungnahme und um ergänzende Informationen gebeten habe. Diese lägen ihm zwischenzeitlich vor. Eine abschließende Prüfung und Würdigung stehe aber noch aus. Über den Ausgang der Prüfung werde das BMWi den Bundesrechnungshof zeitnah informieren.

Zur Zielgenauigkeit der GRW-Förderung hat das BMWi auf seine Stellungnahme zu Nummer 8 verwiesen.

5.8 Abschließende Würdigung

Dem Bundesrechnungshof liegt bisher die angekündigte Stellungnahme des BMWi nicht vor. Er hält daher an seiner bisherigen Würdigung und den

Empfehlungen zu den Förderfällen unverändert fest und geht davon aus, dass das BMWi in Zusammenarbeit mit dem Land ggf. erforderliche Korrekturen der bewilligten Zuwendungen für die Förderfälle umsetzen wird.

6 Einrichtungen der beruflichen Bildung

6.1 Förderung außerhalb der GRW

Zu den förderfähigen Maßnahmen im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur zählen auch die Errichtung oder der Ausbau von Einrichtungen der beruflichen Bildung. Dazu gehören u. a. Einrichtungen der ergänzenden überbetrieblichen Berufsausbildung, Einrichtungen mit speziellen berufsvorbereitenden oder berufsbegleitenden Ausbildungsangeboten sowie Einrichtungen zur beruflichen Fortbildung. Förderfähig sind die Errichtung oder der Erwerb von Gebäuden bzw. deren Aus- oder Umbau und die ausbildungsrelevante Ausstattung der Lehrgebäude. Die Förderung der Einrichtungen der beruflichen Bildung dient, wie die anderen Förderbereiche der GRW dazu, die Entwicklung strukturschwacher Regionen zu fördern und dafür dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern.

Im Einzelplan 09 sind bei Kapitel 0902 Titel 893 01 Ausgaben für Investitionszuschüsse zur Errichtung, Modernisierung und Ausstattung überbetrieblicher Bildungsstätten der gewerblichen Wirtschaft (ÜBS) veranschlagt. Für das Jahr 2018 beläuft sich der Titelansatz auf 29 Mio. Euro. Im Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sind in Kapitel 3002 Titel 893 20 ebenfalls Mittel für Zuschüsse zu Investitionen in ÜBS vorgesehen. Im Jahr 2018 sind dort 72 Mio. Euro veranschlagt. Das BMBF fördert Projekte von ÜBS mit dem Schwerpunkt „Ausbildung“, während das BMWi für ÜBS mit dem Schwerpunkt „Fort- und Weiterbildung“ Zuschüsse gewährt. Förderfähig sind Investitionen zur Schaffung, Modernisierung, Umstrukturierung oder Ausstattung notwendiger, funktionstüchtiger Werkstätten, Unterrichtsräume, Verwaltungsräume und sonstiger Räumlichkeiten sowie die Weiterentwicklung von ÜBS zu Kompetenzzentren. Ziel der Förderung ist es hauptsächlich, eine flächendeckende Grundversorgung mit ÜBS und eine adäquate Infrastruktur zu gewährleisten. Eine regionaler Schwerpunkt oder Einschränkung für die Förderung ist nicht vorgegeben.

Der Bundesrechnungshof wählte aus der BAFA-Förderdatenbank vier Projekte von Instituten der beruflichen Aus- und Fortbildung zufällig aus. In drei dieser Fälle überschritt die aus GRW-Mitteln gewährte Förderung den vorgegebenen Förderhöchstsatz von 60 % der förderfähigen Kosten. Der Bundesrechnungshof konnte den in der Förderdatenbank hinterlegten Unterlagen keine Begründung dafür entnehmen. Es war daraus auch nicht erkennbar, ob die Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens für eine Überschreitung des Förderhöchstsatzes erfüllt waren.

In einem der geprüften Fälle war Adressat des Förderantrags das BAFA, das für das BMWi die Förderung der ÜBS verwaltet. Die Angaben „Unsere Anzeige vom...“ im Förderantrag bzw. im Antragsformular mit Hinweis auf den Sonderfall Kompetenzzentrum lassen darauf schließen, dass zunächst eine Förderung aus dem Förderprogramm ÜBS beantragt werden sollte. Den Zuwendungsbescheid über eine Förderung aus GRW-Mitteln erließ aber die zuständige Bezirksregierung.

Das BMWi hat anhand der Unterlagen in der Datenbank nicht umfassend überprüfen können, ob die Länder bei der Förderung der Einrichtungen für berufliche Bildung die Fördervoraussetzungen des Koordinierungsrahmens eingehalten haben. Dazu hätte es zusätzliche Angaben über die Gründe für die Entscheidung der Länder, den Förderhöchstsatz zu überschreiten, benötigt. Diese müssen die Länder bisher nicht vorlegen.

Die Förderung der ÜBS aus den Einzelplänen 09 und 30 und die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung aus GRW-Mitteln sind inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Die beiden Programme unterscheiden sich jedoch grundlegend in ihrer jeweiligen Zielsetzung. Wenn die Förderung eines Projekts offenbar problemlos zwischen den Programmen verschoben werden kann, deutet dies darauf hin, dass die Durchführung dieses Projekts oder vergleichbarer Projekte nicht zwingend erforderlich ist, um die Ziele der GRW-Förderung zu erreichen. Vielmehr unterliegt die Entscheidung über eine Förderung offenbar anderen, für die Ziele der GRW-Förderung möglicherweise sachfremden Kriterien. Auch im Hinblick darauf, dass das BMBF und das BMWi die ÜBS bereits in großem Umfang aus eigenen Titeln fördern, hat der Bundesrechnungshof eine zusätzliche Förderung aus GRW-Mitteln in diesem Bereich für entbehrlich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung solcher Einrichtungen der beruflichen Bildung aus GRW-Mitteln einzustellen, die auch aus Mitteln für die ÜBS gefördert werden können.

6.2 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat darauf verwiesen, dass bei den GRW-Fördertatbeständen grundsätzlich das Prinzip der Nachrangigkeit gelte auch mit dem Ziel, Doppelförderungen zu vermeiden. Überschneidungen sollten auf ein Minimum reduziert werden, ließen sich allerdings nicht immer vollständig vermeiden. Angesichts der besonderen Bedeutung der Fachkräftesicherung hielten Bund und Länder die Förderung von ÜBS mittels GRW-Infrastrukturförderung nach Nummer 3.2.5 Teil 2 B des Koordinierungsrahmens für ausgesprochen hilfreich. Mit einer GRW-Förderung stünde den Kommunen ein wichtiges Instrument zur regionalen Generierung und Sicherung von Fachkräften zur Verfügung, das gerade wegen seiner Komplementarität zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft sehr sinnvoll im Gesamtkanon der GRW verankert sei. Strukturschwache Regionen seien häufig geprägt durch kleinbetriebliche Unternehmensstrukturen, für die die überbetriebliche berufliche Bildung ein zentrales Instrument zur Sicherung und Stärkung des Ausbildungs- und Qualifizierungsangebotes darstelle. Insbesondere mit der Förderung von ÜBS durch die GRW könnten kleinere Ausstattungs- und fortwährende Modernisierungsvorhaben gefördert und damit ein Beitrag zur Produktivität der Unternehmen in strukturschwachen Regionen geleistet werden. Gleichwohl würden bestehende inhaltliche Abgrenzungen auch im Zuge des gesamtdeutschen Fördersystems überprüft.

6.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wie das BMWi in seiner Stellungnahme nicht nur zu Nummer 6 sondern auch zu Nummer 7 ausführt, sollen GRW-Mittel als zusätzliche Hilfen andere öffentliche Finanzierungsmöglichkeiten nicht ersetzen. Die Förderung aus einem entsprechenden Fachprogramm hat damit Vorrang vor der GRW-Förderung. Dies entspricht auch den Vorgaben der BHO, wonach Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen. Auch wenn die beteiligten Stellen in Bund und Ländern eine Förderung der ÜBS aus GRW-Mitteln für wünschenswert halten, entbindet

sie dies nicht von der Verpflichtung, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Eine Überschneidung von Fördermaßnahmen sollte nur in den Fällen hingenommen werden, in denen eine klare Abgrenzung aus sachlichen Gründen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Förderung solcher Einrichtungen der beruflichen Bildung aus GRW-Mitteln einzustellen, die auch aus Mitteln für die ÜBS gefördert werden können. Falls tatsächlich ein besonderer Bedarf an ÜBS zur Fachkräftesicherung in strukturschwachen Regionen besteht, wäre zu erwägen, die entsprechenden Mittel aus der GRW-Förderung in das Fachprogramm zu verschieben. Dies würde eine effiziente und effektive Förderung aus einer Hand sicherstellen, die auch den haushaltsrechtlichen Vorgaben gerecht wird.

7 Neuer Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“

7.1 Beschluss des Unterausschusses GRW

(1) Das Land Schleswig-Holstein hatte im Jahr 2015 einen neuen Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“ angeregt. Das BMWi stellte dem Unterausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (UA GRW) Ende des Jahres 2015 einen Entwurf des neuen Fördertatbestands vor. Es wies darauf hin, dass nach Abstimmung mit seinen für Energie und Industrie zuständigen Abteilungen allerdings nur bestimmte Infrastrukturen in den Fördertatbestand aufgenommen werden sollten. Hierzu gehörten insbesondere Speichereinrichtungen für Flüssig-Erdgas und komprimiertes Erdgas, innovative Stromspeicher und CO₂-Rohrleitungsnetze. Die Förderung von allgemeinen Netzinfrastrukturen für Strom, Gas und Öl sollte ausgeschlossen sein. Zudem wies das BMWi darauf hin, dass Bewilligungen für den neuen Fördertatbestand nach der AGVO eine Anzeigepflicht bei der EU-Kommission innerhalb von 20 Tagen nach dem Bewilligungsdatum auslösten.

Einige Mitglieder des UA GRW baten um mehr Zeit für interne Prüfungen. Der UA GRW kam überein, dass die Länder bis zum 20. November 2015 Fragen und Änderungsvorschläge einbringen könnten. Der Tagesordnungspunkt werde auf der nächsten Sitzung des UA GRW erneut behandelt.

In der Sitzung des UA GRW im Januar 2016 stellte das BMWi fest, dass sich der neue Entwurf des Fördertatbestandes „Energieinfrastruktur“ deutlicher am

Wortlaut des Artikels 48 der AGVO orientiere als die Vorgängerfassung. So sei beispielsweise die in der Vorgängerfassung vorgesehene Differenzierung der Fördersätze für kommunale oder gewerbliche Investoren aufgegeben worden. In der anschließenden Diskussion wies der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) auf ein mögliches Missverhältnis zwischen Gesamtprojektkosten und Förderbeträgen hin. Bei sehr großen Projektvolumina, um die es bei diesem Fördertatbestand auch gehen könne, bliebe die Beihilfeintensität der GRW-Förderung vielfach unter der Anreizschwelle. Es sei mit Mitnahmeeffekten zu rechnen. Andererseits bestehe auch die Gefahr einer Konzentration der zur Verfügung stehenden Mittel auf sehr wenige große Projekte. Daher müsse über eine betragsmäßige Förderhöchstgrenze nachgedacht werden.

Das BMWi hat bei der Sachverhaltsabstimmung darauf hingewiesen, es sei bei der Bewertung dieser Einschätzung zu beachten, dass sich die Förderung in der getroffenen Regelung auf die Wirtschaftlichkeitslücke beziehe und sie mit einem Satz von bis zu 60 % der förderfähigen Kosten, gedeckelt durch die Wirtschaftlichkeitslücke (Artikel 48 Nummer 5 AGVO), möglich sei. Um Fragen zur korrekten Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke einer Klärung zuzuführen, entschied der UA GRW, eine Expertise zum Thema Wertabschöpfung in Auftrag zu geben. Die Expertise soll im Jahr 2019 vorliegen.

In Anbetracht der von Ländern und vom BMF vorgebrachten Bedenken schlug das BMWi Folgendes vor:

- Der Fördertatbestand wird als Modellprojekt befristet bis zum Ende der Förderperiode eingeführt,
- es wird ein Zustimmungsvorbehalt für den UA GRW vorgesehen,
- es ist sicherzustellen, dass einerseits die Förderintensität einen Anreiz schaffe und
- andererseits die Höhe des Förderbetrags in einem angemessenen Verhältnis zum GRW-Finanzrahmen des Landes stehe.

In der Sitzung des UA GRW im März 2016 legte das BMWi Aufbau und Struktur des Vorschlags für einen neuen Abschnitt „Energieinfrastrukturen“ im Koordinierungsrahmen dar. Nach weiteren Diskussionen zum Fördersatz von 60 % und Formulierungsänderungen sowie einem Zustimmungsvorbehalt eines Landes beschloss der UA GRW die Aufnahme des neuen Fördertatbestandes.

7.2 Vorgeschlagene Förderprojekte

Bis Ende August 2018 wurden dem UA GRW noch keine Vorhaben zu dem neuen Fördertatbestand zur Zustimmung vorgelegt.

Mittlerweile haben zwei Länder jeweils ein Projekt dem UA GRW zur Zustimmung vorgeschlagen. Zum einen handelt es sich dabei um einen Flüssiggas- (LNG-)Importterminal in Brunsbüttel (siehe Anlage 2) und zum anderen um eine Stromspeicheranlage in Zerbst (siehe Anlage 3).

Zum LNG-Importterminal teilte das BMWi dem Bundesrechnungshof mit, dass der Projektträger plane, den Import- und Distributionsterminal nach einer Art Baukastensystem zu errichten. Elemente des LNG-Importterminals seien beispielsweise die Speicheranlage, die Regasifizierungsanlage und die Anlegestelle für LNG-Tanker. Für die LNG-Distribution seien beispielsweise Anlegestellen für Bunkerschiffe und Umschlaganlagen für Tanklastkraftwagen erforderlich. Für den Förderantrag solle entsprechend zwischen den Investitionskosten für die Anlagenteile zum Import und denen zur Verteilung des LNG klar unterschieden werden, wobei die Unterscheidung wegen gemeinsam genutzter Anlagen nicht immer eindeutig sei. In diesen Fällen solle als Maßstab der jeweilige Nutzungsanteil zugrunde gelegt werden. Für den Distributionsanteil werde von 11 % ausgegangen. Mit der Hausverfügung 04/2019 vom 15. Januar 2019 hat das BMWi mit sofortiger Wirkung eine Task-Force „LNG-Terminal Deutschland“ eingerichtet.

Im Einzelplan 12 sind bei Kapitel 1210 Titel 891 62 Ausgaben für Investitionen zur Marktaktivierung für die Nutzung alternativer Kraftstoffe und in den Aufbau einer entsprechenden Tank- und Ladeinfrastruktur veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2019 beträgt das Soll 55,1 Mio. Euro. Nach den Erläuterungen zu diesem Titel sollen 50 % der Ausgaben für Investitionen im Bereich LNG verwendet werden. Aus dem Ansatz sollen u. a. auch Baukostenzuschüsse für den Aufbau einer LNG-Hafeninfrastruktur geleistet werden.

(2) Soweit Aufwendungen für die Energieinfrastruktur bereits durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende gefördert oder durch die Umlage auf den Strompreis von den Stromkunden getragen werden, sieht der Bundesrechnungshof – wie auch das BMF – die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Diese Gefahr sowie das Risiko von haushaltsrechtlich bedenklichen Doppelförderungen bestehen auch, sofern Investitionen in Energieinfrastruktur bereits

unmittelbar von anderen Ressorts gefördert werden. Insbesondere die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke stellt zurzeit eine große Unsicherheit bei der Förderung dar. Besonders bei der Aufteilung von Anlagen in förderfähige und nicht förderfähige Anteile dürfte es schwierig bis unmöglich sein, die Annahmen für die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke umfassend zu prüfen. Die Grundlage für die Bemessung der Förderhöhe bliebe insoweit nicht hinreichend verlässlich bestimmt. Dies birgt das Risiko unangemessen hoher Förderungen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, künftig keine Vorhaben, bei der es mit bereits bestehenden Förderprogrammen in Konkurrenz treten würde oder die bereits auf andere Weise finanziell gefördert werden, als neue GRW-Fördertatbestände aufzunehmen. Dies betrifft neben der Energieinfrastruktur beispielsweise Förderbereiche wie Innovation, Digitalisierung und Fachkräftesicherung. Außerdem sollte das BMWi bei der Förderung von Projekten auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitslücken erhöhte Nachweispflichten und Kontrollrechte einfordern.

7.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Fördertatbestand „Energieinfrastrukturen“ um ein bis Ende 2020 befristetes Modellprojekt der GRW handele. Die Gefahr, dass es zu Mitnahmeeffekten kommen könnte, erscheine vor dem Hintergrund der im Koordinierungsrahmen getroffenen Regelungen unbegründet.

Es sei zutreffend, dass die Ermittlung und Prüfung der Wirtschaftlichkeitslücke anspruchsvoller sei als eine Förderung auf Kostenbasis. Die im UA GRW vereinbarte Ausschreibung einer Expertise solle helfen, einen Orientierungsrahmen für die Anwendung der bestehenden Regelung zu Wertabschöpfungen und zur Wirtschaftlichkeitslücke zu entwickeln.

7.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass es sich bei dem neuen Fördertatbestand um ein befristetes Modellprojekt handelt. Dennoch sollten auch Modellprojekte erst dann gestartet werden, wenn alle Umstände der Förderung ausreichend geklärt sind. Dies betrifft insbesondere die Grundlage für die Bemessung der Förderhöhe sowie die Abgrenzung zu anderen Förderungen mit ähnlichen Zielen. Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor die Gefahr von

Mitnahmeeffekten, die im Übrigen auch von einem Bundesvertreter in der Sitzung des UA GRW geäußert wurden. Dass das BMWi selbst noch nicht eindeutig weiß, wie es die Wertabschöpfung und die Wirtschaftlichkeitslücke beim Modellprojekt „Energieinfrastruktur“ bemessen soll, zeigt sein Hinweis auf die in Auftrag gegebene Expertise zu dem Thema.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass neue Fördertatbestände erst dann eingeführt werden sollten, wenn alle Grundlagen für die Förderung eindeutig geklärt sind und Mitnahmeeffekte sowie Doppelförderungen mit großer Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können. Er bleibt bei seiner Empfehlung.

8 Neuabgrenzung des Fördergebiets ab dem Jahr 2021

8.1 Vergabe von Gutachten

Der Bund und die Länder hatten im UA GRW einen Fahrplan für die neue Fördergebietsgliederung der GRW nach dem Jahr 2020 beschlossen und in diesem Zusammenhang vereinbart, hierzu in einem abgestuften Verfahren drei Gutachten zu vergeben. Es ging dabei um die zielgenaue Verteilung des beihilferechtlich zulässigen Fördergebietsfonds, den die EU-Generaldirektion Wettbewerb Deutschland zuweist. Jedes der drei Gutachten sollte von einem noch zu bestimmenden Land mit GRW-Mitteln finanziert und im UA GRW gemeinsam mit den Ländern verabschiedet werden.

8.2 Gutachten zur Größe der Arbeitsmarktreionen

(1) In einem ersten Gutachten, das im Mai 2017 ausgeschrieben wurde, sollten verschiedene Optionen zur Bestimmung der Größe der Arbeitsmarktreionen analysiert werden. Der letzte grundlegende Neuzuschnitt der Arbeitsmarktreionen stammte aus den Jahren 1998/1999. Der Zuschnitt sollte nach einstimmigem Beschluss des UA GRW grundsätzlich überprüft werden, um zwischenzeitlich eingetretenen strukturell-funktionalen Veränderungen Rechnung tragen zu können.

Mit dem letzten Gutachten dieser Art aus dem Jahr 2011 waren nur die Arbeitsmarktreionen in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern untersucht worden. Da die nunmehr zu vergebende Studie bundesweit angelegt werden sollte, wurde mit einem Auftragswert von rund 40 000 Euro gerechnet.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen erklärte sich bereit, die Studie zu finanzieren.

Das BMWi vergab die Studie im Juli 2017 zu einem Angebotspreis von 37 780,29 Euro an das RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI). Den Endbericht legte das RWI mit Datum vom 16. März 2018 vor.

Das Gutachten kommt zu folgendem Ergebnis:

„Die bestehende Arbeitsmarktabgrenzung bildet die heutigen Pendlerströme nicht mehr adäquat ab. Entsprechend sollte eine neue Abgrenzung erfolgen. Die Aufnahme von Fahrzeiten wird im Gutachten kontrovers diskutiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Anwendung der heute noch gültigen maximalen Fahrzeit von 45 Minuten viele (mitunter starke) Pendlerströme durchtrennt. Die zugrundeliegenden Pendlerdaten zeigen zudem einen Anstieg der in Kauf genommenen Fahrzeiten, weshalb frühere Annahmen möglicherweise die Realität nicht mehr vollständig wiedergeben können.

Diese steigende Pendelbereitschaft könnte allerdings auch Ausdruck regionaler Strukturschwächen sein. Eine flächendeckende Ausweitung der Fahrzeiten auf maximal 60 Minuten kann daher kritisch gesehen werden. Es bietet sich allerdings an, die maximale Fahrzeit generell bei 45 Minuten zu belassen, im Umkreis von großen Zentren allerdings auf 60 Minuten zu erweitern. (...). Von einer bundeslandscharfen Abgrenzung ist auf Basis der Ergebnisse abzuraten. Hier werden sehr viele teils sehr starke Pendlerverflechtungen nicht in der Abgrenzung berücksichtigt und Ausnahmen müssten getroffen werden. Die Aufnahme von spezifischen Ausnahmen müsste in Einzelfallentscheidungen getroffen werden, was dem Ziel einer konsistenten Herangehensweise widerspricht. Zudem erfordern Einzelfallentscheidungen weitere Kriterien, auf Basis derer sie getroffen werden können. Dies verschlechtert Aussagekraft und Güte der Abgrenzung.“

Nach dem Ergebnis des Gutachtens wird sich die Zahl der Arbeitsmarkregionen von derzeit noch 257 im neuen Zuschnitt ab dem Jahr 2021 verringern. Bezogen auf das Saarland bedeutet dies, dass sich die derzeit noch vier Arbeitsmarkregionen

- Saarbrücken (bestehend aus dem Regionalverband Saarbrücken, dem Landkreis Saarlouis und dem Landkreis Neunkirchen),

- Merzig-Wadern,
- St. Wendel und
- Saarpfalz-Kreis

auf eine einzige Arbeitsmarktregion Saarland reduzieren wird.

Die stellvertretende Ministerpräsidentin des Saarlandes nahm dies zum Anlass, den Bundeswirtschaftsminister anzuschreiben. Die Neufestlegung der Arbeitsmarktregionen bereite ihr Sorge im Hinblick auf die Möglichkeit des Saarlandes zur künftigen Teilhabe des Landes an der GRW ab dem Jahr 2021. Durch die Zusammenlegung zu einer Arbeitsmarktregion werde sich – bei ansonsten gleichen Bedingungen – die Position des Saarlandes im Hinblick auf Fördergebietsausweisung und damit einhergehend Mittelzuweisung grundsätzlich verschlechtern. Derzeit sei die Arbeitsmarktregion Saarbrücken noch vollständig D-Fördergebiet und teilweise C-Fördergebiet. Ob die neue, zusammengefasste und größere Arbeitsmarktregion Saarland ab dem Jahr 2021 dann noch im Ranking innerhalb der Abschneidegrenzen liegen werde, sei zumindest fraglich. Es bestehe die Gefahr, dass die neue Arbeitsmarktregion Saarland bei strikter Orientierung am Rankingergebnis als Ganzes kein Fördergebiet mehr werde.

Der Bundeswirtschaftsminister versicherte der stellvertretenden Ministerpräsidentin des Saarlandes, dass er ihre Sorge um die künftige Fördergebietseinstufung des Saarlandes sehr ernst nehme. Er wies darauf hin, dass bei der von Bund und Ländern vereinbarte Methode zur Bestimmung der Größe der Arbeitsmarktregionen die Interessen aller Bundesländer weitgehend berücksichtigt worden seien. Der saarländische Vertreter habe bereits im UA GRW seine Zustimmung mit dem Petitum verbunden, die besondere Situation des Landes bei den weiteren Schritten zu berücksichtigen.

Er könne ihr versichern, dass auch dem Bund eine angemessene zukünftige strukturpolitische Unterstützung im Saarland durch die GRW ein besonderes Anliegen sei. Der Bund werde dementsprechend alles tun, um im Rahmen einer flexiblen Lösung bei der weiteren Festlegung der künftigen Fördergebiete auch saarländische Regionen einzubeziehen.

Schon einen Monat nach Vorlage des Endberichts des Gutachtens hatte sich ein Abgeordneter des Deutschen Bundestages dafür eingesetzt, den

Ennepe-Ruhr-Kreis in das GRW-Fördergebiet aufzunehmen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis habe gegenüber den umliegenden Städten und Kreisen einen Standortnachteil, da diese zum GRW-Fördergebiet gehörten. Sofern der Kreis nicht bei der nächsten Festlegung des Fördergebiets ohnehin als strukturschwach eingestuft würde, sollte ein Ausnahmetatbestand geschaffen werden, um den Nachteil aufgrund der Fördermöglichkeiten in den umliegenden Kreisen abzufedern.

In seinem Antwortschreiben wies das BMWi darauf hin, dass der Umfang, in dem die EU-Mitgliedstaaten Regionalfördergebiete ausweisen dürften, durch europarechtliche Beihilfevorschriften bestimmt werde.

Mit der GRW-Förderung verfolgte das BMWi den Ansatz, gezielt die strukturschwächsten Regionen zu aktivieren. Dieser Ansatz würde geschwächt werden, wenn darüber hinaus an das Fördergebiet grenzende strukturstärkere Regionen ebenfalls zur Förderung zugelassen würden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Länder die Möglichkeit hätten, die GRW-Fördersätze für die einzelnen Regionen des Fördergebiets auszudifferenzieren, da der gemeinsame Koordinierungsrahmen von Bund und Ländern lediglich die Förderhöchstsätze vorgebe.

(2) Mit dem in Auftrag gegebenen Gutachten zur Neuabgrenzung der Arbeitsmarktreionen haben Bund und Länder versucht, eine aktuelle und realistische Grundlage für die Einstufung der GRW-Förderlandkarte ab dem Jahr 2021 zu schaffen. Dass es in Grenzgebieten zwischen Fördergebieten und Nicht-Fördergebieten zu Härtefällen kommen kann, ist nicht auszuschließen. Das BMWi hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Übergänge durch niedrigere Fördersätze für Projekte in solchen Grenzregionen abgemildert werden können. Es wäre sachlich nicht zu verantworten, wenn politische Einflussnahmen außerhalb der üblichen Beschlussgremien für die GRW-Förderung erfolgreich wären. Diese Präzedenzfälle würden zudem Politiker anderer Nicht-Fördergebietsregionen ermutigen, ebenfalls Einfluss zu nehmen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, nicht sachlich begründete Einflussnahmen auf die Neufestlegung der Arbeitsmarktreionen abzuwehren. Anderenfalls würde die mit dem rund 38 000 Euro teuren Gutachten objektiv begründete und sachgerechte Neufestlegung der Arbeitsmarktreionen unterlaufen.

8.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat mitgeteilt, dass es das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern sei, die Festlegung des GRW-Fördergebiets bundesweit einheitlich und regelgebunden auf Grundlage des GRW-Regionalindikators vorzunehmen. Es teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass ein derart ausgestalteter GRW-Regionalindikator eine adäquate Abgrenzung der strukturschwachen Regionen auf der Grundlage der bereits vorgenommenen neuen Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen ermöglicht.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass Bund und Länder die neue Einstufung der GRW-Fördergebiete allein auf Grundlage des GRW-Regionalindikators vornehmen wollen. Damit geht nach seinem Verständnis einher, dass sie keine Einflussnahmen auf abweichende Festlegungen zulassen.

8.5 Gutachten zur Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren

(1) Mit einem zweiten Gutachten, das im September 2017 ausgeschrieben wurde, sollten die zugrunde liegenden Indikatoren für das Regionenranking überprüft werden. Das Gutachten sollte mögliche Alternativen oder Ergänzungen zu den bisherigen GRW-Regionalindikatoren zur Bestimmung der Strukturschwäche (durchschnittliche Arbeitslosenquote, Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem, Erwerbstätigenprognose, Infrastrukturindikator) untersuchen. Es sollte insbesondere klären, ob und ggf. welche Indikatoren neu in das GRW-Regionalindikatorenmodell aufgenommen werden könnten oder sollten (z. B. Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf anstelle des Bruttojahreslohns je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem).

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erklärte sich bereit, die Studie zu finanzieren.

Das BMWi vergab die Studie im November 2017 zu einem Angebotspreis von 154 173,83 Euro.

In einem Projektauftraktgespräch am 17. November 2017 erläuterten Vertreter des Auftragnehmers ihre Vorgehensweise. Danach sollte das Gutachten u. a. folgende Indikatoren beleuchten:

- Bruttojahreslohn,
- Produktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem),
- Aspekt regionaler Preisunterschiede,
- Armutsrisikoquote auf Grundlage von Länderdaten (5. Armuts- und Reichtums-Bericht),
- Analysen zum Bereich „Demografie“,
- Angebots-Nachfrage-Relation beruflicher Ausbildungsplatzkapazitäten,
- Beim Bereich „Infrastruktur“ sollte anstelle der bislang im Teilbereich „Humankapital“ vorgesehenen Indikatoren allein Forschung und Entwicklung betrachtet werden,
- Personal in Wissenstransfereinrichtungen,
- Erreichbarkeit,
- Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur,
- Ausstattung mit Breitband-Datenleitungen,
- Regionale Bevölkerungsverteilung.

Außerdem wurde erwähnt, dass die Abnahme und Alterung der Bevölkerung und die damit zu erwartenden Engpässe am Arbeitsmarkt erhebliche Folgen für das Wachstumspotenzial von Regionen haben dürften. In diesem Zusammenhang werde sich auch die Frage stellen, ob das hohe Gewicht des Indikators „Arbeitslosenquote“ im GRW-Regionalindikator künftig noch angemessen ist.

Den vorläufigen Endbericht legte der Auftragnehmer mit Datum vom 6. September 2018 vor. Er wurde am 26./27. September 2018 im UA GRW vorgestellt und erörtert. Die Vertreter verschiedener Länder äußerten Kritik an einzelnen Empfehlungen der Gutachter zur künftigen Ausgestaltung der Indikatoren (u. a. Einbeziehung der MINT¹-Beschäftigten beim Bereich Infrastruktur, Abstellen auf die Produktivität beim Bereich Einkommen, fehlende Berücksichtigung des Erwerbspersonenpotenzials beim Bereich Prognose des Arbeitsmarktes/Demografie).

¹ MINT ist ein sogenanntes Initialwort und setzt sich aus den Anfangsbuchstaben der Studienfachbereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik zusammen.

Letztendlich beschloss der UA GRW die Abnahme des Endberichts unter der Bedingung, „dass das Gutachten u. a. noch um Antworten auf folgende Fragen ergänzt werden solle“:

- Welche Probleme bestehen hinsichtlich eines FuE-Indikators?
- Warum soll die Qualifikationsstruktur z. B. als Ergänzung zum Anteil der MINT-Beschäftigten nicht weiter betrachtet werden?
- Warum wird das regionale Bevölkerungspotenzial positiv gewürdigt, aber im Anschluss nicht weiter als Bestandteil des Indikators bewertet?

Den überarbeiteten Endbericht vom 29. Oktober 2018 nahm das zuständige Fachreferat im BMWi Mitte November 2018 ab, da die vom UA GRW geforderten Ergänzungen aufgenommen worden seien. Es falle zwar auf, dass die Qualität einiger Abschnitte des Berichts (Demografie und Infrastrukturindikatoren) hinter die übrigen zurückfalle, gleichwohl entspreche sie aber den Anforderungen.

Der endgültige Endbericht enthält zusammenfassend die Empfehlung, die für die Ermittlung des Gesamtindikators bisher maßgeblichen vier Komponenten Einkommen, Arbeitsmarkt, Demografie/Erwerbstätige grundsätzlich beizubehalten (siehe Nummer 3). Allerdings sollten nach Ansicht der Gutachter – wie nachfolgend dargestellt – teilweise andere Indikatoren verwendet werden:

Komponenten des zukünftigen GRW-Gesamtindikators für die Förderperiode ab dem Jahr 2021

Bereich	Indikator	Quelle
Einkommen	Produktivität	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder
Arbeitsmarkt	Arbeitslosigkeit durch die durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote beschrieben	Bundesagentur für Arbeit
Prognose des Arbeitsmarktes/ Demografie	Erwerbsfähigenentwicklung	BBSR
Infrastruktur	Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen, Breitbandinfrastruktur (größer 100 Mbit/s), MINT-Beschäftigte	BBSR, TÜV Rheinland/BMVI, Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Endgültiger Endbericht, S. 156.

Bereich Einkommen:

Für den Bereich der Einkommen werde als Indikator statt des Bruttojahreslohns die Produktivität vorgeschlagen. Mit der Korrelationsanalyse sei gezeigt worden, dass zwischen der Produktivität und der Lohnhöhe oder dem Brutto-Inlandsprodukt je Einwohner ein enger Zusammenhang bestehe und die regionale Produktion ein wesentlicher Faktor für das regionale Wohlfahrtsniveau sei. Weiterhin erfasse die Produktivität sämtliche wirtschaftliche Aktivitäten und habe damit eine breitere Basis als der Lohn der Beschäftigten. Sie berücksichtige zudem auch die wirtschaftliche Leistung aller weiteren Erwerbstätigen.

Bereich Arbeitsmarkt:

Für den Arbeitsmarktbereich zeige sich das regionale Auseinanderfallen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der regionalen Arbeitslosigkeit. Alternative Indikatoren zur Messung der regionalen Arbeitsmarktsituation wie die Unterbeschäftigungsquote oder auch Kennzahlen, die auf spezifische Arbeitsmarktsituationen hinwiesen, wie die regionale Langzeitarbeitslosenquote, seien hoch mit der allgemeinen Arbeitslosenquote korreliert. Die allgemeine Arbeitslosenquote wie auch die Unterbeschäftigungsquote erfassten folglich die allgemeine Arbeitsmarktsituation in den Regionen einschließlich der spezifischen Problemlagen.

Bereich Prognose des Arbeitsmarktes/Demografie:

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Erwerbstätigkeit habe sich bereits in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, dass demografische Entwicklungen Einfluss auf die regionale Entwicklung, auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und auf die Erwerbstätigkeit nähmen. Insbesondere in ostdeutschen Regionen sei ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu beobachten, ohne dass sich zusätzlich Erwerbstätigkeit aufbaue. Der Rückgang der Erwerbspersonen oder der Personen im erwerbsfähigen Alter schränke die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven ein. Um die aus diesem Rückgang resultierenden zukünftigen regionalen Schwächen erfassen zu können, werde vorgeschlagen, die Prognose der Erwerbsfähigen als Kennzahl für die Entwicklung des zukünftigen Arbeitsangebots heranzuziehen.

Bereich Prognose Infrastruktur:

Es könne sinnvoll sein, bei der Abgrenzung der GRW-Fördergebiete spezifische Infrastrukturmerkmale, die für die GRW-Förderung von besonderem Interesse sind und auch Gegenstand der Förderung sein könnten, zur Identifikation der strukturschwachen Regionen zu berücksichtigen. Hier seien zum einen die verkehrliche Erreichbarkeit (Erreichbarkeit der drei nächsten nationalen und ausländischen Agglomerationsräume im Pkw- oder Schienenverkehr) und die Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen zu nennen, die Unternehmen in gut ausgestatteten Regionen ohne zusätzliche Kosten Produktivitätsgewinne ermöglichen, als in weniger gut ausgestatteten Regionen.

Daneben sei die Ausstattung der Regionen mit betrieblichen und öffentlichen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen zu nennen, die die Entwicklung und Adaption von Technologien ermöglichen. Zusätzlich sollte, um die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, die regionale Ausstattung mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur (größer 100 Mbit/s), die eine notwendige Basisinfrastruktur für die unternehmerische Weiterentwicklung darstelle, berücksichtigt werden. Es sei gezeigt worden, dass sich in vielen wirtschaftsschwächeren Arbeitsmarktregionen die Ausstattung mit den genannten wirtschaftsnahen Infrastrukturen relativ gering ist und ihre Stärkung ein Ziel der GRW-Förderung darstellen könne. Um eine Kennzahl für das Innovationspotenzial einer Region zu berücksichtigen, wird der Vorschlag unterbreitet, den Anteil der MINT-Beschäftigten als Stellvertretervariable für die FuE-Kapazitäten der Regionen zu verwenden.

Die Produktivität und die Arbeitslosigkeit sollten zukünftig die zentralen Indikatoren für die Einordnung der Regionen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein. Insgesamt sollte es mit einem derart ausgestalteten GRW-Indikator möglich sein, eine adäquate Abgrenzung der strukturschwachen Regionen auf der Grundlage der bereits vorgenommenen neuen Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen vorzunehmen.

(2) Die GRW-Förderung sollte den strukturschwächsten Regionen Deutschlands zu Gute kommen. Der Bundesrechnungshof sieht bei vielen Vorschlägen der Gutachter gute Ansätze, die Fördergebietseinstufung dahingehend zu verbessern. Er hielt es für angemessen, wenn bei einer Umsetzung der Vorschläge zur Infrastruktur, zur demografischen Entwicklung und zur Produktivität

bereits gut entwickelte Regionen wie beispielsweise Berlin und dessen „Speckgürtel“ in Brandenburg sowie der Großraum um Leipzig in Sachsen zugunsten strukturschwächerer Räume in ganz Deutschland geringere Anteile an der GRW-Förderung erhalten würden.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, sich im UA GRW für eine Akzeptanz der Vorschläge aus dem vorläufigen Endbericht und einen Abbau der Förderung in bereits gut entwickelten Regionen einzusetzen.

8.6 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung eine weitere innerregionale Differenzierung der Arbeitsmarktreionen, mit der punktuell wirtschaftsstärkere Orte als Fördergebiet ausgeschlossen werden könnten, nicht für zielführend halte. Den Ländern sei es bereits jetzt möglich, regionale Schwerpunkte innerhalb von Förderregionen zu setzen und so für einen innerregionalen Ausgleich zu sorgen.

8.7 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bund, stärker als bisher darauf zu achten, dass die Länder ihre bereits vorhandene Möglichkeit der Schwerpunktsetzung innerhalb von Förderregionen auch tatsächlich nutzen. Damit könnten und sollten Förderungen in bereits gut entwickelten Regionen, die für sich betrachtet keine strukturschwachen Gebiete darstellen, künftig faktisch ausgeschlossen werden.

9 Evaluation

9.1 Durchführung der Evaluation

(1) Die Bundesregierung hat sich in Abstimmung mit den Ländern gegenüber der Europäischen Kommission dazu verpflichtet, in regelmäßigen Abständen die GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch externe Sachverständige evaluieren zu lassen. Maßgeblich hierfür ist der von der EU-Kommission notifizierte Evaluationsplan (vgl. Anhang 9 des Koordinierungsrahmens), in dem die methodische Vorgehensweise, Forschungsfragen und der Zeitplan verbindlich festgehalten sind.

Die letzte externe Evaluation der GRW ist im Jahr 2010 abgeschlossen worden und hat den Förderzeitraum 1999 bis 2008 umfasst.

In einer Sitzung der Arbeitsgruppe GRW-Infrastrukturförderung hatten die Mitglieder das Problem erörtert, dass zwischen ihr und der EU-Kommission unterschiedliche Auffassungen zur Einstufung dieser Förderung als Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV bestehen könnten. Daher sei *„die konkrete Ausgestaltung der spezifischen Maßnahmebereiche anhand von bestimmten Kriterien (u. a. Beitrag zu klar definierten Zielen von gemeinsamem Interesse, Erforderlichkeit, Geeignetheit, Anreizeffekt) darzulegen, die sich für die Prüfung auf Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Binnenmarkt auf Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 AEUV eignen“*.

Am 9. März 2016 führte das BMWi einen Workshop zu methodischen Fragen der Evaluation der Infrastrukturförderung durch. Hierbei wurde deutlich, dass den bestehenden Möglichkeiten zur Evaluation noch erhebliche methodische Grenzen gesetzt seien.

Um die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben des notifizierten Evaluationsplans zu erfüllen, regte das verantwortliche Fachreferat im BMWi im Frühjahr des Jahres 2018 an, eine Ausschreibung der Evaluation der GRW in den kommenden Wochen vorzubereiten. Der Evaluationsplan sehe eine Vergabe an externe Evaluatoren vor. Für die erwarteten Kosten in der Größenordnung von 210 000 Euro habe das Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg eine Übernahme zugesichert. Der verantwortliche Staatssekretär im BMWi stimmte der Vorlage am 16. März 2018 zu.

Die Evaluation soll anhand eines belastbaren Vergleichs von geförderten mit nicht geförderten Betrieben die Frage beantworten, ob die Förderung die Zuwendungsempfänger tatsächlich zu zusätzlichen Investitionen anreizt und dies mit einem Anstieg der Zielgrößen der Förderung, d. h. Beschäftigung und der Einkommen, einhergeht.

Aufgrund des mit der EU-Kommission abgestimmten und beihilferechtlich notifizierten Evaluationsplans scheide eine Wahrnehmung der Aufgaben durch das BMWi auch ohne weitere Bewertung unter Kosten- und Risikogesichtspunkten aus.

Knapp 80 % der GRW-Mittel entfielen auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Deshalb erscheine die durch den Evaluationsplan vorgegebene Beschränkung auf eine Evaluation der Förderung dieses Wirtschaftszweiges sowohl mit einer monetären als auch einer nicht-monetären Betrachtung

angemessen. Hinzu komme, dass für eine effiziente Evaluation der Infrastrukturförderung der GRW keine geeigneten Methoden und Ansätze erkennbar seien.

Der Erfolg der Evaluation solle begleitend durch eine enge Abstimmung mit den Auftragnehmern sichergestellt werden (u. a. Auftaktgespräche, Diskussion der Methoden mit Gutachter, Diskussion des Zwischenberichts unter Beteiligung der Ressorts und Länder, Gespräche zum Entwurf des Endberichts, Telefonkonferenzen). Nach Abschluss des Vorhabens solle entsprechend VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden.

Anfang Mai 2018 lagen dem BMWi sieben Teilnehmeranträge für die Evaluation vor. Das Fachreferat wählte daraus vier Bewerber aus, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden. Mitte Juni 2018 lagen die Angebote vor. Die Bruttoangebotspreise lagen zwischen 188 042,87 Euro und 439 382,77 Euro.

Dokumente zum weiteren Fortgang des Vergabeverfahrens waren zum Erhebungszeitpunkt Anfang August 2018 nicht in der elektronischen Akte abgelegt.

Das BMWi hat bei der Sachverhaltsabstimmung ergänzend mitgeteilt, dass es Ende Juli 2018 die Evaluation an das Leibnitz-Institut (IWH) vergeben hätte. Am 20. August 2018 habe dazu ein Auftaktgespräch stattgefunden. Ein weiteres Gespräch mit den Gutachtern sei für Januar 2019 vorgesehen. Einen Zwischenbericht sollen die Gutachter Mitte des Jahres 2019 vorlegen. Derzeit sammle das IWH die für die Evaluation erforderlichen Daten und bereite die Datensätze für die nachfolgenden Analysen auf.

(2) Eine Fördermaßnahme muss so ausgestaltet werden, dass ihr Erfolg und ihre Wirtschaftlichkeit anhand hinreichend und vorab bestimmter und überprüfbarer Ziele und Kennzahlen im Nachhinein feststellbar ist. Das BMWi beabsichtigt, bei der vorgesehenen Evaluation die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekte auszuklammern, weil für deren effiziente Evaluation keine geeigneten Methoden und Ansätze erkennbar seien. Der Bundesrechnungshof sieht dies als Eingeständnis, dass diese Projekte über keine Indikatoren verfügen, mit denen sich deren Erfolg messen lässt. Damit würden die Projekte aber eine wesentliche Voraussetzung für eine Förderung nicht erfüllen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat es für unerlässlich gehalten, dass in die vorgesehene Evaluation auch die wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekte

einbezogen werden. Die Entwicklung der dafür erforderlichen Methoden und Indikatoren sollte das BMWi vorantreiben.

9.2 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat mitgeteilt, ein großes Interesse an einer umfassenden Wirkungskontrolle der GRW-Förderung zu haben. Angesichts der Zweifel an der Aussagekraft einer quantitativen Wirkungsanalyse der Infrastrukturförderung sei in wiederholten Diskussionen im GRW-Unterausschuss der vergangenen Jahre letztendlich eine Evaluation für diesen Förderbereich zurückgestellt worden. Es habe zudem auch kein Konsens bestanden, welche Fördertatbestände ausgewählt werden sollten.

Dennoch beabsichtige das BMWi, die Diskussion mit den Ländern wieder aufzunehmen.

9.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält – wie bereits oben ausführlich begründet – eine alle Fördertatbestände umfassende Evaluation für unerlässlich. Dies muss insbesondere auch deshalb für die Infrastrukturprojekte gelten, weil dabei die höchsten Fördersätze (bis zu 90 %) gewährt werden. Dass das BMWi insoweit die Gespräche mit den Ländern wieder aufnehmen will, befürwortet der Bundesrechnungshof. Das Ergebnis dieser Gespräche bleibt jedoch abzuwarten.

10 Elektronische Meldung der GRW-Daten an das BAFA

10.1 Einrichtung einer Datenbank

Seit Ende Oktober 2011 melden die Länder ihre Daten zu den von ihnen bewilligten GRW-Förderungen ausschließlich papierlos an das BAFA. Dieses hat dafür eine Schnittstelle mit der Bezeichnung „ELAN-K2“ eingerichtet. Über diese Schnittstelle werden die Länder-Daten in die „GRW-Datenbank“ eingelesen. Derzeit gibt es 29 Meldestellen aus 14 Ländern. Das Land Baden-Württemberg und die Freie Hansestadt Hamburg sind kein GRW-Fördergebiet.

In den Jahren 2015 bis 2017 verteilen sich die gemeldeten Bewilligungen wie folgt auf die 14 Meldeländer:

Land	2015		2016		2017		gesamt	Anteil in %
	Wirts.	Infra.	Wirts.	Infra.	Wirts.	Infra.		
Bayern	56	0	115	0	84	0	255	4,8
Berlin	132	20	167	29	192	31	571	10,8
Brandenburg	174	16	210	29	268	23	720	13,6
Bremen	9	4	10	4	15	3	45	0,9
Hessen	12	0	22	0	8	0	42	0,8
Mecklenburg-Vorp.	85	51	88	65	98	41	428	8,1
Niedersachsen	62	6	82	8	109	6	273	5,2
Nordrh.-Westfalen	112	34	100	23	126	15	410	7,8
Rheinland-Pfalz	35	1	45	1	35	0	117	2,2
Saarland	22	1	37	0	32	0	92	1,7
Sachsen	304	42	279	52	465	74	1 216	23,0
Sachsen-Anhalt	78	11	127	15	188	9	428	8,1
Schleswig-Holstein	66	8	77	11	70	15	247	4,7
Thüringen	80	40	108	43	146	17	434	8,2

Quelle: GRW-Datenbank BAFA, eigene Darstellung.

10.2 Erfassung von Daten und Dokumenten

(1) Die Länder vergeben für jeden Förderfall eine Projektnummer und erfassen das Vorhaben manuell oder über eine elektronische Schnittstelle in der Datenbank. Dort legen sie auch zum Projekt gehörige Dokumente ab. Die Länder melden dem Bund innerhalb von vier Wochen nach Erteilung eines Bewilligungsbescheids, nach Abschluss der Verwendungsnachweiskontrolle und nach Prüfung der tatsächlichen Arbeitsplatzeffekte (fünf Jahre nach Investitionsabschluss) die GRW-Förderfälle zur statistischen Auswertung. Eine Pflicht zur Speicherung von beigefügten Dokumenten besteht nach Aussage des BAFA nur für die sogenannte Bewilligungserstmeldung. Dafür speichern die Länder u. a. den Zuwendungsantrag und den Zuwendungsbescheid ab. Eine Änderung der förderrelevanten Tatbestände bei einem Projekt ist ebenfalls als Bewilligungsänderungsmeldung aufzunehmen. Darüber hinaus sind die Länder verpflichtet, die Meldungen der geförderten Betriebe in der Datenbank zu erfassen, ob die laut Förderantrag zu sichernden oder zu schaffenden Arbeitsplätze fünf Jahre nach der Förderung weiterhin vorhanden sind (Bindefristmeldungen).

Das BAFA führt seit dem Jahr 2007 eine zusätzliche Verwendungsnachweisstatistik über die mit der Förderung erzielten Arbeitsplatzeffekte fünf Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens.

Bei seinen Recherchen in der Förderdatenbank beim BAFA fand der Bundesrechnungshof auch mehr als fünf Jahre nach Einführung der Datenbank kaum Einträge zu den verpflichtenden Bindefristmeldungen. Wie das BAFA mitteilte, ist dies zum Teil mit Insolvenzen der geförderten Firmen zu erklären. Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass die Länder nur in wenigen Fällen erfasst hatten, ob ein Verwendungsnachweis zum jeweiligen Projekt vorlag. Da keine Verpflichtung besteht, die Unterlagen zum Verwendungsnachweis in der Datenbank abzulegen, fehlten diese ebenfalls weitgehend. Das BAFA teilte dazu mit, es habe den Ländern bereits entsprechende Projektlisten übersandt und gebeten, dort die Einträge zu Bindefristmeldungen und Verwendungsnachweisen nachzuholen.

(2) Ziel der GRW-Förderung ist es, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern. Das BMWi kann nicht überprüfen, ob dieses Ziel erreicht wird, wenn ihm die dazu erforderlichen Daten in Form der Bindefristmeldungen nicht vollständig vorliegen. Zudem kann das BAFA mangels zuverlässiger Rückmeldungen der Länder seiner Verpflichtung aus dem Koordinierungsrahmen, belastbare Statistiken zu den erreichten Arbeitsplatzeffekten zu erstellen, nicht nachkommen.

Der Verwendungsnachweis dient als Nachweis, dass ein Projekt erfolgreich abgeschlossen und die Fördermittel zweckentsprechend verwendet wurden. Auch wenn es Aufgabe der Länder ist, die ordnungsgemäße Verwendung der GRW-Fördermittel zu prüfen, liegt es im Interesse des Bundes, über Informationen zur Mittelverwendung zu verfügen. Dies würde es erlauben, bei Bedarf einzelne Fälle nach Abschluss der Förderung überprüfen zu können, um beispielsweise Rückforderungsansprüche geltend zu machen.

Die Annahme, dass die Länder sich bundestreu verhalten und die Förderfälle umfassend überprüfen, sollte durch eigene Feststellungen des BMWi und des BAFA verifiziert werden können. Die Länder sollten daher verpflichtend auch Unterlagen zum jeweiligen Verwendungsnachweis, insbesondere die Sachberichte und Prüfvermerke für die Vorhaben, in der Datenbank ablegen. Der Koordinierungsrahmen sollte angepasst werden und eine derartige Verpflichtung vorsehen.

10.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat erläutert, dass die Durchführung der GRW-Förderung Aufgabe der Länder sei. Dazu gehöre auch die Kontrolle der Mittelverwendung. Mit der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die Förderpolitik vor Ort sei das im Föderalismus angelegte Prinzip der dezentralen Verantwortlichkeiten und Subsidiarität verankert.

Bei der Bewilligung und Kontrolle von Förderfällen sei geregelt, dass die Länder im BAFA-Meldeportal Antrag und Bewilligungserstmeldung hinterlegten. Diese würden vom BMWi und vom BAFA zeitnah geprüft.

Wie das BMWi des Weiteren ausführt, gäben die Bewilligungsbehörden der Länder nach erfolgter Verwendungsnachweiskontrolle die Ergebnisse zur statistischen Erfassung im BAFA-Meldeportal ein. In den letzten Jahren sei aufgefallen, dass dort bei mehreren Ländern Verwendungsnachweismeldungen für die Bereiche „gewerbliche Wirtschaft“ und „Infrastruktur“ sowie „Bindefristmeldungen“ offen waren. Im Rahmen einer Förderreferentsitzung im Januar 2018 sei dieses Thema besprochen worden. Im Ergebnis hätten die Länder zugesagt, die Ursachen für offene Meldungen zu prüfen und noch ausstehende Meldungen für die letzten Jahre nachzuholen. Der Bund überprüfe dies regelmäßig.

Das BMWi hat zudem darauf hingewiesen, dass der Bund jederzeit Unterlagen von den Ländern zu einzelnen Förderfällen anfordern könne. Dies habe in der Vergangenheit auch immer reibungslos funktioniert.

10.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMWi erste Schritte eingeleitet hat, um die fehlenden Meldungen zu Verwendungsnachweis und Bindefristen bei den Ländern anzufordern. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass es zur Förderkontrolle eine sinnvolle Ergänzung der in der Förderdatenbank erfassten Informationen wäre, auch die einschlägigen Unterlagen zum Verwendungsnachweis dort abzulegen.

10.5 Automatische Prüfkontrollen bei Datenbankeintragungen

(1) Neben dem BAFA und den Ländern hat auch das BMWi Zugriff auf die Datenbank. Das BAFA kontrolliert für den Förderbereich „Gewerbliche

Wirtschaft“, ob die Förderung mit den Vorgaben des Koordinierungsrahmens übereinstimmt, während das BMWi dies für die Förderprojekte im Bereich „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ durchführt.

Das BAFA hat für die Förderprojekte „Gewerbliche Wirtschaft“ in der Datenbank automatische Prüfroutinen programmiert. Das Programm zur Erfassung von Daten in der Datenbank überprüft die Eingaben der Länder daraufhin, ob die geplanten Projekte den Fördervoraussetzungen des Koordinierungsrahmens entsprechen. Bei fehlenden, falschen oder unzureichenden Eingaben liefert das Programm Fehlermeldungen. Falls ein Datensatz nicht den Fördervoraussetzungen entspricht und nicht korrigiert wird, wird er zwar in der Datenbank gespeichert. Das Programm gibt den Datensatz aber nicht zur weiteren Bearbeitung frei. Eine Förderung aus Bundesmitteln ist dann nicht möglich. Entweder korrigieren die Länder ihre Eingaben zu dem Projekt und erhalten dann die Freigabe, oder sie müssen die Finanzierung der bereits bewilligten Zuwendung aus anderen Mitteln aufbringen.

Die automatischen Prüfroutinen sind bisher nicht auf den Bereich „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ übertragen worden. Das BAFA begründete dies mit einem hohen Kosten- und Zeitaufwand. Zudem sei es wegen der „weichen“ Förderkriterien mit Ausnahmetatbeständen bei Projekten der „Wirtschaftsnahen Infrastruktur“ und den flexibel zu handhabenden Fördersätzen schwieriger, geeignete Prüfroutinen zu entwickeln und im System einzurichten. Grundsätzlich sei dies aber technisch möglich.

Im BMWi prüft grundsätzlich eine Beschäftigte die neu gemeldeten Projekte „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ jeweils einzeln auf ihre Übereinstimmung mit dem Koordinierungsrahmen. Bei rechtlichen Zweifelsfragen wird zudem ein Mitarbeiter des höheren Dienstes bei der Prüfung hinzugezogen. Kommt es dabei zu unklaren Angaben der Länder oder fehlenden Unterlagen, schreibt das BMWi dazu jeweils die zuständige Landesbehörde an. Nach der Rückantwort der Landesstellen prüft das BMWi den Sachverhalt nochmals und versendet ein Schreiben an das Land mit der Bestätigung, das Projekt entspreche den Regeln des Koordinierungsrahmens. Die Prüfung für jedes überprüfte Vorhaben wird einzeln durch Aktivierung eines Prüffelds in der Datenbank dokumentiert.

(2) Die Überprüfung der Förderanträge verursacht einen erheblichen Aufwand im Fachreferat des BMWi. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass das BMWi insbesondere in Zeiten hoher Belastung oder bei urlaubs- und krankheitsbedingten Abwesenheiten seine Prüfungen nicht in der erforderlichen Art und Weise durchführen kann.

Das BMWi sollte daher die automatischen Prüfroutinen auch für den Förderbereich „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ einführen. Selbst wenn die Entwicklung der entsprechenden Software zunächst einen gewissen Aufwand an Zeit und Kosten erfordert, erspart ihm dies später den erheblichen Aufwand bei der Prüfung der Förderanträge. Zudem reduzieren automatisierte Prüfroutinen die Fehleranfälligkeit bei der Prüfung der gemeldeten Projekte. Das Problem, dass bei den wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekten – anders als bei den Projekten für die gewerbliche Wirtschaft – unter bestimmten Voraussetzungen auch Zuwendungen über die übliche Förderquote von 60 % hinaus gewährt werden können, könnte durch standardisierte Begründungstexte gelöst werden. Wenn keiner der sich an den Voraussetzungen des Koordinierungsrahmens orientierenden Begründungstexte passt, sollte für das Projekt ein Zustimmungserfordernis durch den UA GRW vorgesehen werden.

10.6 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat die Einführung eines automatisierten Prüfverfahrens bei Infrastrukturförderfällen als nicht zielführend angesehen. Im Gegensatz zu den gewerblichen Förderfällen seien bei Infrastrukturfällen auch „weiche Förderkriterien“ zu beachten, die nicht durch ein automatisches Verfahren bewertet werden könnten. Auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten Vorteile von automatisierten Prüfroutinen, wie eine Reduzierung von Personaleinsatz und Fehleranfälligkeit, ist das BMWi in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

10.7 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken des BMWi nicht. Er hat sich bei den Erhebungen im BAFA davon überzeugt, dass die technischen Voraussetzungen geschaffen werden könnten, um auch Förderfälle mit „weichen Förderkriterien“ in einem automatisierten Verfahren berücksichtigen zu können. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung.

11 Anderweitige Nutzung von geförderten Projekten vor Ablauf der Bindefrist

11.1 Antrag des Landes Thüringen

(1) Im Jahr 2011 hatte das Land Thüringen dem GRW-Koordinierungsausschuss folgenden „Beschlussvorschlag zur Zulässigkeit von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-Anlagen) auf GRW-geförderten Industrie- und Gewerbeflächen“ vorgelegt:

*„Die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-Anlagen) auf GRW-geförderten Industrie- und Gewerbeflächen ist ab 2012 unter folgenden Maßgaben förderunschädlich und kann damit ohne Sanktionen für den Maßnahmeträger für diese Nutzung zur Verfügung gestellt werden:
Die betreffende Fläche wurde nach mindestens fünf Jahren Zweckbindungsfrist nicht vermarktet, ist baurechtlich geeignet für die Nutzung durch eine PV-Anlage und der Maßnahmeträger (Kommune) ist bereit, die Fläche für diese Nutzung zur Verfügung zu stellen und einer Nutzung zuzuführen. Darüber hinaus soll die Fläche die Voraussetzungen für eine Vergütungsfähigkeit nach dem EEG erfüllen.“*

Das BMWi lehnte den Antrag aus fachlicher Sicht ab, da eine anderweitige Nutzung von voll erschlossenen Gewerbegebieten vor Ablauf der fünfzehnjährigen Zweckbindungsfrist nicht mit den Zielen der GRW-Förderung vereinbar sei. Im Fall einer vorzeitigen anderweitigen Nutzung müsste das Land den Bundesanteil an der GRW-Förderung vom Maßnahmeträger zurückfordern und mit Zinsen an den Bund abliefern. Eine Entscheidung hierüber obliege letztendlich aber dem UA GRW.

(2) Der Antrag des Landes Thüringen belegte, dass die GRW-Förderung auch zu brach-liegenden Infrastrukturförderflächen führte. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass unter anderem die ausreichend vorhandenen Fördermittel und die hohen Förderquoten teilweise dazu geführt haben, die Realisierungschancen derartiger Projekte zu optimistisch einzuschätzen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, zu untersuchen, wie viele durch GRW-Mittel geförderte Infrastrukturmaßnahmen innerhalb der Zweckbindungsfrist (verbunden mit der Rückzahlung des Bundeszuschusses) und nach Ablauf der Zweckbindungsfrist einer anderweitigen Nutzung

zugeführt wurden. Abhängig vom Ergebnis der Untersuchung sollte das BMWi die Länder auffordern, Förderanträge kritischer zu prüfen.

11.2 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat mitgeteilt, dass eine anderweitige Nutzung von Infrastrukturmaßnahmen vor Ablauf der Bindefrist regelmäßig einen Rückforderungsanspruch des Bundes und der Länder begründe. Die Anzahl dieser Fälle hat das BMWi nicht mitgeteilt. Die Angaben über Umwidmungen der Nutzung der Flächen nach Ablauf der Bindefrist unterlägen nicht der Dokumentations- und Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers.

Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof geäußerten Vermutung, dass die Realisierungschancen von Projekten, bei denen eine Umwidmung stattgefunden hat, möglicherweise zu optimistisch eingeschätzt worden sei, lägen dem BMWi keine Anhaltspunkte vor.

11.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Anzahl der Fälle und der Gründe für die Umwidmungen bei Infrastrukturprojekten zu untersuchen. Dies könnte dem BMWi Anhaltspunkte liefern, ob und inwieweit Zuwendungsempfänger bei maximalen Fördersätzen von bis 90 % die Chancen einer erfolgreichen Realisierung ihrer Projekte bei einer Eigenbeteiligung von nur 10 % zu optimistisch einschätzen.

12 Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes

12.1 Änderung des Grundgesetzes

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Zu diesem Zweck kann er bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erheben. Nach der Änderung des Grundgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Jahr 2017 gilt dies auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist. Gemäß der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes gehört dazu der Mischfinanzierungstatbestand der GRW nach Artikel 91a Grundgesetz.

Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes wurden auch in den neu gefassten § 91 BHO übernommen. Danach kann der Bundesrechnungshof bei

Stellen prüfen, die zweckgebundene Finanzierungsmittel des Bundes zur Erfüllung von Länderaufgaben bewirtschaften. Leiten diese Stellen die Mittel an Dritte weiter, so kann der Bundesrechnungshof auch bei diesen prüfen.

Der Koordinierungsrahmen sieht vor, dass sich die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes auf die Abrechnungsunterlagen bei den Landesministerien beschränken, soweit sich diese auf die den Einsatz von Bundesmitteln beziehen. Eine eigenständige Prüfbefugnis gegenüber den Zuwendungsempfängern ist danach ausgeschlossen.

Die Regelungen des Koordinierungsrahmens entsprechen nicht mehr den geänderten verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi gebeten, den Koordinierungsrahmen entsprechend zu überarbeiten und die umfassenden Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes aufzunehmen.

12.2 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat zugesagt, zusammen mit den Ländern die geänderten verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der nächsten Änderung des Koordinierungsrahmens zu berücksichtigen. Es hat in diesem Zusammenhang darum gebeten, durch entsprechende Abstimmung mit den Landesrechnungshöfen Doppelprüfungen nach Möglichkeit zu vermeiden.

12.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Absicht des BMWi zur Kenntnis. Er bittet, ihn über die Änderung des Koordinierungsrahmens zu informieren.

13 Neuer Förderansatz aus dem Koalitionsvertrag 2018

13.1 Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

(1) Der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018 enthält unter der Überschrift „Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'“ einen Ansatz, nicht verbrauchte Mittel aus Strukturförderprogrammen künftig einem gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen zuzuführen: *„Um die flächendeckende Strukturschwäche insbesondere in den neuen Bundesländern zu überwinden, ist die Förderung in den strukturschwächsten Regionen durch eine Abstufung der Fördersätze zu intensivieren und bei*

der Mittelverteilung angemessen zu berücksichtigen. Um gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu gewährleisten, wollen wir nicht abgerufene Fördermittel aus diesen Bundesprogrammen überjährig bündeln und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen einsetzen.“

Das Bundeskabinett hat am 18. Juli 2018 dem Vorschlag des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat zugestimmt, dafür eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Kommission) einzusetzen.

Auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse ist Ziel der Kommissionsarbeit die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland. Mit den Vorschlägen sollen bis zum Ende der 19. Legislaturperiode und darüber hinaus effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden. Diese sollen auch dazu beitragen, den Wegzug aus vielen Regionen und den Druck durch Zuzug in anderen Regionen zu dämpfen.

Zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden werde die Bundesregierung in der Kommission konkrete Vorschläge erarbeiten. Diese würden alle Aspekte der Daseinsvorsorge und gezielte Strukturverstärkungen in den Ländern und Kommunen ebenso wie Maßnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen betreffen.

Die Kommission wird bis Juli 2019 einen Bericht mit konkreten Vorschlägen vorlegen.

Für die intensive Befassung mit einzelnen Themenkomplexen hat die Kommission sechs Facharbeitsgruppen eingerichtet. In der Fachgruppe „Wirtschaft und Innovation“ hat das BMWi den Vorsitz. Der für die GRW-Förderung zuständige Referatsleiter ist Mitglied in dieser Fachgruppe.

Das BMWi konnte zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes noch nicht angeben,

- wie sich das neue Förderkonzept von der GRW-Förderung unterscheiden wird,
- wie der Begriff „strukturschwache Regionen“ definiert werden soll und
- welche Vorgaben der EU-Kommission dabei zu beachten sind.

Die Kommission hatte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht konstituiert und die Fachgruppenarbeit befand sich noch in der Vorbereitungsphase.

Das BMWi hat bei der Sachverhaltsabstimmung ergänzend mitgeteilt, dass das Fördersystem für strukturschwache Regionen auf den in der vergangenen Legislaturperiode beschlossenen Eckpunkten aufbauen solle. Darin werde ein Fördersystem bestehend aus der GRW und weiteren Programmen der Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie Maßnahmen zur Förderung und der Daseinsvorsorge vorgeschlagen. Hinsichtlich des Begriffes „strukturschwache Regionen“ werde die Abgrenzung der GRW als sinnvoll erachtet. Klar sei, dass das Fördersystem die beihilferechtlichen Vorgaben der EU-Kommission einhalten müsse und dies bei etwaigen Anpassungen einzelner Förderprogramme sicherzustellen sei.

(2) Das neue Förderkonzept hat mit der Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland dasselbe Ziel wie die GRW-Förderung. Inwieweit die Kommission in der Facharbeit zu einer klaren Abgrenzung zur bestehenden GRW-Förderung kommen wird, ist derzeit offen. Ebenso ungeklärt ist derzeit, wie die neue Förderung neben der GRW-Förderung als unionsrechtlich unbedenklich ausgestaltet werden kann.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, in der Fachgruppenarbeit „Wirtschaft und Innovation“ auf eine klare Abgrenzung und auf eine unionsrechtliche Vereinbarkeit der beiden Förderungen hinzuwirken.

13.2 Stellungnahme BMWi

Das BMWi hat ausgeführt, das neue Fördersystem werde auf bestehenden Förderprogrammen aufbauen. Elemente des gesamtdeutschen Fördersystems seien Programme aus verschiedenen Bundesressorts, die entweder nur auf strukturschwache Regionen ausgerichtet seien oder für diese eine Förderpräferenz vorsähen. Das gesamtdeutsche Fördersystem sei insofern ein gemeinsames Dach der Fachprogramme und solle zu einer besseren Koordination zwischen den Programmen beitragen. Die unionsrechtliche Vereinbarkeit der Förderung werde wie üblich durch die jeweiligen Programmverantwortlichen sichergestellt.

13.3 Abschließende Würdigung

Für den Bundesrechnungshof stellt sich das gesamtdeutsche Fördersystem auf Grundlage der Stellungnahme des BMWi und einer Behandlung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags am 12. Dezember 2018 als ein Programm dar, das zunächst eine Verwendung überschüssiger Haushaltsmittel bestehender Förderprogramme sicherstellen soll. Daraus ergeben sich haushaltsrechtliche Fragen und solche zur Wirtschaftlichkeit, die erst nach Vorlage näherer Informationen über das gesamtdeutsche Fördersystem behandelt werden können.

14 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Die derzeitige Festlegung der Fördergebiete anhand von Landkreisen oder (Arbeitsmarkt-)Regionen führt dazu, dass Mittel nicht immer dorthin fließen, wo sie für eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur benötigt werden. Vielmehr werden auch wirtschaftsstarke Standorte gefördert, die sich in einem Fördergebiet befinden. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Länder einen Anteil an den GRW-Mitteln erhalten können, der deutlich über dem festgelegten Verteilungsschlüssel liegt. Die vom Bundesrechnungshof untersuchten Förderungen sind zwar regelkonform gewesen, aber nicht immer geeignet, um die Ziele der GRW zu erreichen. Damit setzt der Bund seine Fördermittel nicht effektiv ein. Die Förderung kann so nicht dazu beitragen, den größtmöglichen Beitrag zur Beseitigung der wirtschaftlichen Strukturschwächen zu leisten.

Die derzeitige Förderstruktur kann zudem zu Mitnahmeeffekten sowohl bei gewerblichen Wirtschaftsprojekten als auch bei Infrastrukturprojekten führen. Die hohen verfügbaren GRW-Fördermittel können dazu führen, dass auch Projekte gefördert werden, die keinen oder nur einen geringen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur leisten. Darüber hinaus überschreiten einige Länder bei Infrastrukturprojekten in vielen Fällen die grundsätzlich vorgegebene Förderquote von 60 % und schöpfen so einen möglichst hohen Förderanteil des Bundes aus GRW-Mitteln ab. Wie beispielsweise die Förderdaten und untersuchten Projekte des Landes Berlin zeigen, setzt das Land die GRW-Mittel für eine relativ hohe Zahl an Infrastrukturprojekten mit hohen Fördersätzen ein, deren Beitrag zur strukturellen Entwicklung zumindest zweifelhaft ist. Dadurch kann das Land den höchstmöglichen

Förderbeitrag des Bundes für Projekte der allgemeinen städtischen Infrastruktur nutzen, die ohne GRW-Förderung vollständig aus Mitteln des Landes zu finanzieren wären. Gleichzeitig bewegte sich die Zahl der Förderprojekte des Landes Berlin für die gewerbliche Wirtschaft in den Jahren 2015 bis 2017 im Mittelfeld der insgesamt bewilligten Projekte. Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur steht damit nicht erkennbar im Vordergrund der GRW-Förderung des Landes Berlin.

Der Bundesrechnungshof hat Förderquoten von 90 % grundsätzlich für bedenklich gehalten, da sie zur Umsetzung von eigentlich unwirtschaftlichen Projekten verleiten. Hinzu kommt aber noch – insbesondere bei den Projekten in Berlin –, dass dadurch zweistellige Millionenbeträge in ein nach den vier Komponenten des Gesamtindikators besser entwickeltes Gebiet Deutschlands fließen. Der Bundesrechnungshof hat es daher für geboten gehalten, dass das BMWi die bisherige Förderpraxis dahingehend überprüft, wie die wirklich schwach entwickelten Regionen Deutschlands einen höheren Anteil an der GRW-Förderung erhalten als bisher. Das BMWi sollte dafür sorgen, dass die Förderung von „Luxusprojekten“, wie der Bundesrechnungshof sie in den Ländern Berlin und Schleswig-Holstein vorgefunden hat, unterbleibt.

In einigen Bereichen (Innovation, berufliche Bildung) überschneidet sich die Förderung aus GRW-Mitteln mit anderen Förderprogrammen des Bundes. Es kann zu „Überförderungen“ kommen oder zu Konkurrenzsituationen zwischen den Förderprogrammen. Hinzu kommen die Mittel des EFRE, der eine ähnliche Förderstruktur und Förderziele wie die GRW aufweist.

Der Bund hat in der derzeitigen Ausgestaltung der GRW keine ausreichenden Einflussmöglichkeiten darauf, welche Projekte die Länder an welchen Standorten jeweils fördern. Außerdem verfügt er nicht über ausreichende Informationen, um die Mittelvergabe zu steuern und zu kontrollieren. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass die GRW-Mittel in allen Fällen wirtschaftlich verwendet werden und die Vorhaben die Ziele der GRW tatsächlich unterstützen. Der Mittelabfluss bleibt zudem deutlich hinter dem Haushaltsansatz zurück. Dies deutet darauf hin, dass die GRW überfinanziert ist und allein deshalb zu unwirtschaftlichem Handeln der öffentlichen Hand verleitet. Statt die Mittel zurückzuführen und sich an dem tatsächlichen Bedarf für eine Förderung zu orientieren, werden neue Förderbereiche entwickelt, Überschneidungen mit anderen

Förderprogrammen in Kauf genommen und die Zahl der Vorhaben erhöht, indem auch ungeeignete Projekte finanziert werden. Auch die Überlegungen, ein gesamtdeutsches Förderprogramm für die regionale Wirtschaftsförderung einzurichten, sind eher ausgabeorientiert und beruhen auf der Feststellung, dass Restmittel aus der GRW-Förderung verfügbar sind und dafür eingesetzt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- den Mittelansatz für die GRW abzusenken und am Bedarf auszurichten;
- darauf zu achten, die Vorgaben für den Verteilungsschlüssel einzuhalten;
- darauf hinzuwirken, dass die Höchstförderquote von 60 % bei Infrastrukturprojekten grundsätzlich eingehalten wird;
- sicherzustellen, dass nur Projekte gefördert werden, die mit Blick auf die Ausrichtung und Ziele der GRW geeignet und zweckmäßig sind;
- bei der Neuausrichtung der Fördergebiete strukturelle Ungleichgewichte in den potenziellen Förderregionen besser zu berücksichtigen;
- die GRW-Förderung in bereits gut entwickelten Regionen zugunsten strukturschwächerer Räume in ganz Deutschland zu verringern;
- geeignete Maßnahmen zu treffen, um konkurrierende Förderstrukturen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

14.1 Stellungnahme des BMWi

Grundsätzlich unterschieden sich die Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder von reinen Bundesprogrammen.

Die Durchführung der GRW sei Aufgabe der Länder (§ 6 Absatz 1 GRWG) und basiere auf einem gemeinsamen Koordinierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung. Mit der alleinigen Zuständigkeit der Länder für die Förderpolitik vor Ort sei das im Föderalismus angelegte Prinzip der dezentralen Verantwortlichkeiten und Subsidiarität verankert.

Für die Beschlussfassung des Koordinierungsrahmens entspräche die Stimmenzahl des Bundes der Zahl aller Länder. Der Bund habe somit einen erheblichen Einfluss auf die grundsätzliche Gestaltung der Fördertatbestände. Anpassungen des Koordinierungsrahmens gegen den Bund seien nicht möglich.

Bei einzelnen Fördertatbeständen sei zudem eine weitergehende Mitwirkung des Bundes auch in Einzelfällen vorgesehen.

Eine darüber hinausgehende stärkere Einflussnahme des Bundes sei weder zulässig, noch von Bund und Ländern gewünscht.

14.2 Abschließende Würdigung

Auch wenn die Durchführung der GRW Aufgabe der Länder ist, entbindet dieser Umstand das BMWi aber nicht von seiner Aufgabe, aktiv darauf hinzuwirken, dass die Fördervorgaben des Koordinierungsrahmens geeignet sind, die Ziele der GRW-Förderung zu erreichen und die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Dafür sollte das BMWi die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme und Fehlentwicklungen an die Länder herantragen und seinen Einfluss im Bund-Länder-Koordinierungsausschuss geltend machen, um gemeinsam mit den Ländern Lösungen zu erarbeiten.

Soweit das BMWi in seiner Stellungnahme lediglich allgemein auf die Zuständigkeit der Länder verweist und damit geringe Bereitschaft signalisiert, auf eine sachgerechte Steuerung der Verwendung der Bundesmittel hinzuwirken, stellt sich die Frage, weshalb dann hierfür ein aufwendiges Förderprogramm des Bundes erforderlich ist. In diesem Fall könnte der Bund die Mittel auch als Finanzhilfe pauschal nach einem geeigneten Verteilungsschlüssel an die Länder überweisen.

GRW-Förderhöchstsätze für kleine, mittlere und große Unternehmen in Prozent von 2001 bis 2020

Fördergebiet	2001 - 2006	2007 – 05.08.2009	06.08.2009 - 30.06.2014	01.07.2014 - 2017	2018 - 2020
A-Fördergebiete bzw. Prä-definierte C-Fördergebiete	50 / 50 / 35	50 / 40 / 30	50 / 40 / 30	35 / 25 / 15	30 / 20 / 10
C-Fördergebiete	28 / 28 / 18	35 / 25 / 15	35 / 25 / 15	30 / 20 / 10	30 / 20 / 10
D-Fördergebiete	15 / 7,5 / 7,5 (max. 100 000 Euro)	15 / 7,5 / 7,5 (max. 200 000 Euro)	20 / 10 (max. 200 000 Euro)	20 / 10 / max. (200 000 Euro)	20 / 10 / max. (200 000 Euro)
<u>Zusatzinformation:</u>					
Einwohner A-Fördergebiet	14 083 340	13 433 358	13 433 358		
Einwohner Prädefiniertes C-Fördergebiet				11 868 592	11 868 592
Einwohner C-Fördergebiet	14 546 097	9 787 118	9 787 118	9 264.028	9 264 028

Quelle: 30. Rahmenplan, 31. Rahmenplan, 32. Rahmenplan, 33. Rahmenplan, 34. Rahmenplan, 35. Rahmenplan, 36. Rahmenplan, Koordinierungsrahmen ab 1. Juli 2014, Beschluss des Koordinierungsausschusses vom 24. September 2013.

Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr, Arbeit, Technologie und Tou-
rismus des Landes Schleswig-Holstein

Kiel, 21.09.2018

LNG-Terminal in Brunsbüttel

1. Allgemeine Angaben

Das Land Schleswig-Holstein beabsichtigt bei Vorliegen aller Voraussetzungen eine GRW- Förderung für ein LNG-Import terminal in Brunsbüttel gemäß Teil II D des GRW- Koordinierungsrahmens zu gewähren.

Projektträgerin ist die German LNG Terminal GmbH mit Sitz in Hamburg. Das Unternehmen ist ein Joint Venture der Gasunie LNG Holding B.V., der Oiltanking GmbH sowie der Vopak LNG Holding B.V.

2. Angaben zum Terminal

Die Projektträgerin plant ein multifunktionelles LNG-Terminal in Brunsbüttel zu entwickeln, zu bauen, zu besitzen und zu betreiben. Dabei wird sie die Infrastruktur und die Serviceleistungen zur Verfügung stellen wird, aber nicht im Besitz des dort umgeschlagenen LNG sein. Besitzer des LNG sind die Kunden, die diese Serviceleistungen in Anspruch nehmen. Jeder Kunde erhält freien Zugang zum Terminal.

Der Terminal mit einem Investitionsvolumen von ca. 450 Millionen Euro wird zunächst für eine Ausspeisekapazität von 5 Milliarden Kubikmeter pro Jahr geplant, die auf 8 Milliarden Kubikmeter pro Jahr erhöht werden kann. Letzteres würde ca. 10% der deutschen Gasnachfrage im Jahr 2016 entsprechen. Der Terminal wird eine Kombination verschiedener Serviceleistungen bereitstellen (Löschen und Beladen von Schiffen, Zwischenspeicherung von LNG, Regasifizierung und Einspeisung in das deutsche Erdgasnetz sowie Verteilung von LNG per LKW, kleineren Schiffen und eventuell per Kesselwagen). Der Terminal wird damit sowohl dem Import als auch der Distribution von LNG dienen.

Für den Distributionsteil werden Fördermittel aus einem Fördermittelprogramm des BMVI im Rahmen der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie beantragt. Für den Importanteil beabsichtigt die Projektträgerin einen GRW-Förderantrag zu stellen, wobei sich die strukturellen Auswirkungen auch durch das Zusammenspiel beider Infrastrukturelemente ergeben.

Die Lage des Standorts mit der Nähe zur Nordsee, zum Hafen Hamburg und zum Nord- Ostseekanal ist für die Projektträgerin von ausschlaggebender Bedeutung. Von Brunsbüttel sind Skandinavien und das Baltikum gut erreichbar. Insbesondere die Nähe zu Hamburg spielt eine wesentliche Rolle, denn der größte und wichtigste Seehafen Deutschlands wird zukünftig auf eine effektive Versorgung mit LNG angewiesen sein.

Aus Sicht des Landes ist die unmittelbare Nähe zum benachbarten ChemCoast Park Brunsbüttel, dem größten Industriegebiet Schleswig-Holsteins in einer ansonsten strukturschwachen Region, der wesentliche Standortfaktor. Dort haben

sich auf ca. 2.000 ha Fläche einige der größten Unternehmen aus der Chemie- und Energiewirtschaft angesiedelt, die z.T. zu den größten Erdgasverbrauchern Deutschlands zählen und deshalb auf eine verlässliche Erdgasversorgung angewiesen sind. Direkt gibt es in Brunsbüttel ca. 4 500 Arbeitsplätze, weitere 12 500 Arbeitsplätze sind vom Bestand des ChemCoast Parks abhängig.

3. Auswirkungen auf den Wirtschaftsraum Brunsbüttel

Für den Betrieb des Terminals wird mit ca. 70 direkten zusätzlichen Arbeitsplätzen gerechnet. Weitaus bedeutender sind jedoch die Effekte für den Wirtschaftsraum Brunsbüttel, weil der Terminal Teil einer Wertschöpfungskette ist, aber auch die Schaffung weiterer Arbeitsplätze induzieren wird. In einer Studie wurden die Arbeitsplatzeffekte eines LNG-Terminals in Brunsbüttel auf bis zu 400 zusätzliche Arbeitsplätze (direkte, indirekte und induzierte, aber ohne Neuansiedlungen) geschätzt. Im Einzelnen sind folgende Effekte zu erwarten:

- a. Sicherung bestehender Industriearbeitsplätze und weitere Neuansiedlungen von Industrieunternehmen:

Der ChemCoast Park Brunsbüttel ist Standort von ca. 15 Betrieben der energieintensiven Industrie (Chemie- und Energieunternehmen) und der Logistik. Insbesondere die Unternehmen der Grundstoffproduktion und der Erdölverarbeitung sind auf die verlässliche und preisgünstige Energieversorgung angewiesen. Die direkte Anbindung an ein LNG-Terminal gibt diesen Unternehmen eine größere Versorgungssicherheit.

Durch den LNG-Terminal werden für die Unternehmen am Industriestandort Brunsbüttel die Netzentgelte für die Gasversorgung entfallen können, was zu einer besseren Kostensituation führt. Darüber hinaus stärken Synergieeffekte ebenfalls die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen am Industriestandort Brunsbüttel. Der Terminal würde die Abwärme von anderen produzierenden Unternehmen zur Regasifizierung nutzen, gleichzeitig kann der Terminal Kälte abgeben, die von den Industrieunternehmen genutzt wird. Dieser Prozess ist auch unter Umweltschutzaspekten wichtig.

Darüber hinaus dürften sich weitere Unternehmen ähnlicher Branchen ansiedeln, die von der Nähe des LNG-Terminals profitieren können. Ein Blick auf bereits bestehende LNG-Terminal-Standorte bestätigt dies. So haben sich zum Beispiel in Japan vermehrt große Kühlhäuser angesiedelt, deren notwendige Kälte kostengünstig von einem LNG-Terminal bezogen wird. Dies ist auch für Brunsbüttel denkbar, die Region Dithmarschen gehört zu den größten Kohlanbaugebieten Europas. Der ChemCoast Park bietet für weitere Ansiedlungen noch ausreichend Potenzial. Von der Gesamtfläche von ca. 2 000 ha sind noch 450 ha verfügbar.

- b. Regionale Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen:

Auch regionale Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen werden erheblich von einem LNG-Terminal profitieren. Es werden kontinuierlich Wartungsarbeiten am Terminal vorgenommen; durch diese werden bestehende Arbeitsplätze gesichert und weitere geschaffen.

c. Schiffs- und Logistikunternehmen:

Die Nähe zum LNG-Terminal wird zu zusätzlichen Hafenaktivitäten mit maritimen Dienstleistungen, Handels- und Bunkeraktivitäten führen, von denen Unternehmen der Logistik und des Schiffsbetriebs (z.B. Schlepper und Festmacher) profitieren werden.

Der LNG-Terminal in Brunsbüttel wird auch als Lager für Bunkerlieferungen nach Hamburg fungieren. Die Versorgung des Hamburger Hafens mit LNG aus Brunsbüttel ist ein bedeutender Teil des Projekts. Auf diese Weise kann die Kooperation zwischen Brunsbüttel und Hamburg intensiviert werden und kann darüber hinaus auch in anderen Bereichen zu weiteren Aktivitäten in Brunsbüttel führen. Auch in diesem Bereich würden bestehende Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden.

d. Arbeitsplätze während der Bauphase:

In der Bauphase, die nach derzeitigen Planungen etwa drei Jahre beträgt, werden viele Aufträge an klein- und mittelständische Unternehmen aus der Region vergeben.

Insgesamt werden ca. 1.000 Arbeitsplätze während der Bauzeit geschaffen.

e. Weitere Dienstleistungen, Einzelhandel, Steueraufkommen:

Die zusätzlich geschaffenen direkten und indirekten Arbeitsplätze werden indirekte Effekte auf andere Dienstleistungen in Brunsbüttel (z.B. Hotels und Einzelhandel) haben.

In Folge des Baus des LNG-Terminals und der weiteren Effekte wird schließlich das Gewerbesteueraufkommen erheblich steigen.

4. Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft und Energieversorgung

Die deutsche Gasversorgung hängt derzeit stark von Gasimporten ab: Russland stellt mehr als die Hälfte der Gasimporte. Die Niederlande, einer der wichtigen deutschen Erdgaslieferanten, werden ihre Gasproduktion in den nächsten Jahren erheblich zurückfahren und bis zum Jahr 2030 einstellen. Ein LNG-Terminal kann deshalb wesentlich zur Sicherheit und Diversifizierung der deutschen Energieversorgung beitragen.

Mit der Diversifizierung der Erdgasbezugsquellen steigt der Wettbewerb im deutschen Erdgasmarkt. Von dieser Entwicklung werden vor allem die Endverbraucher profitieren.

5. Der aktuelle Stand des Projekts

Im Zeitraum von Mitte Januar bis Ende April 2018 hat die Projektträgerin eine so genannte "Open Season" durchgeführt, um die Nachfrage nach LNG-Kapazität zu identifizieren. Eine beträchtliche Anzahl von Firmen hat entsprechende Absichtserklärungen unterzeichnet.

Aufbauend auf den unterzeichneten Absichtserklärungen werden derzeit so genannte

„Heads of Agreement“ als erstem Schritt zu finalen Verträgen ausgehandelt; kürzlich wurde ein „Head of Agreement“ mit RWE unterzeichnet.

Die Projektträgerin finalisiert gegenwärtig die notwendigen Planungen für den Genehmigungsprozess.

6. Tarif- und Zugangsregulierung im Einklang mit den Energiebinnenmarktvorschriften

Für die Einspeisung in das deutsche Erdgas-Hochdrucknetz ist der Bau einer Anschlussleitung erforderlich. Die Projektträgerin hat gemäß § 39 Gasnetzzugangsverordnung eine entsprechende Anbindung an das Netz bei dem zuständigen Netzbetreiber, Gasunie Deutschland Transport Services GmbH, angefragt. In den entsprechenden Unterlagen zur Konsultation des Netzentwicklungsplans 2018-2028 durch die Bundesnetzagentur ist die Anschlussleitung enthalten. Eine Bestätigung des Netzentwicklungsplans 2018-2028 wird für Ende 2018 / Anfang 2019 erwartet.

Nach dem GRW-Koordinierungsrahmen und nach Art. 48 der AGVO ist Voraussetzung für eine Förderung, dass die Energieinfrastruktur uneingeschränkt einer Tarif- und Zugangsregulierung im Einklang mit den Energiebinnenmarktvorschriften unterliegt. Im EnWG sind allgemeine Grundsätze für den Zugang zu Energieversorgungsnetzen, darunter LNG-Anlagen und die Bildung von Entgelten, geregelt. Für LNG-Anlagen sind die §§ 20 bis 28 EnWG maßgeblich. Sie beinhalten Bedingungen für den Zugang zu Energieversorgungsnetzen (§ 20) sowie für die hierfür zu erhebenden Entgelte (§§ 21, 21a, 23). Die Projektträgerin hat gem. § 28a EnWG bei der Bundesnetzagentur eine Freistellung von der Anwendung der §§ 20 bis 28 EnWG beantragt.

7. Der Finanzrahmen und der Finanzierungsbedarf

Der Antrag auf GRW-Förderung würde sich nur auf den Importteil des Terminals beziehen. Um die Wirtschaftslücke zu bestimmen, wird zwischen den Investitionskosten für die Anlagenteile zum Import und denen zur Verteilung des LNG unterschieden. Bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 450 Mio. Euro werden ca. 52,2 Mio. Euro auf den Distributionsanteil und ca. 397,8 Mio. Euro auf den Importanteil entfallen.

Eine valide Wirtschaftlichkeitslückenberechnung wird notwendigerweise Annahmen bzw. Festlegungen hinsichtlich der tatsächlich importierten und verkauften LNG-Volumina, der zu erzielenden Preise, der Bauzeit (ca. 3 Jahre), des Abschreibungszeitraums (33 Jahre), der jährlichen Preissteigerung, des Abzinsungssatzes und weiterer Geschäftsgeheimnisse beinhalten und wird im Wege der Prüfung eines GRW-Förderantrages offenzulegen sein.

Die Projektträgerin kalkuliert derzeit mit einer Wirtschaftlichkeitslücke von 70 - 80 Millionen Euro, wobei eine volle Buchung der Terminalkapazität Bedingung ist.

8. Notifizierungsverfahren (Art. 108 Abs. 3 AEUV, Art. 4 Abs. 1 AGVO)

Das Vorhaben entspricht grundsätzlich einer nach Art. 48 AGVO notifizierungsfreien Förderung einer Energieinfrastruktur. Gem. Art. 4 Abs. 1 lit. x) AGVO liegt der Schwellenwert für die Freistellung bei einem Beihilfebetrug von 50 Mio. Euro pro Vorhaben, sodass eine Einzelnotifizierung bei der EU-Kommission erforderlich würde. Zuvor wäre eine die Zustimmung des GRW-Unterausschusses zur Förderung einzuholen. Zu erwarten ist, dass sich die EU-Kommission im Wesentlichen an den Kriterien des Art. 48 AGVO orientieren wird; grundsätzlich kann von der nachfolgenden Genehmigung ausgegangen werden.

Zeitablauf und Details der Genehmigungsentscheidung (Kommissionsbeschluss) sind aber nur schwer prognostizierbar.

Innovativer Batteriespeicher Zerbst – Vorstellung für GRW-UA

Folgende Kurzcharakteristik des Vorhabens ergibt sich:

- GETEC green energy AG = mittelständischer Versorger (kein KMU) ist zu 50% am Antragsteller beteiligt
- Stromspeicher ist Energieinfrastruktur gem. Kap. II D und gem. Nr. 4 notifizierungspflichtig
- Investitionsvolumen ist 34,3 Mio. Euro, 29 Mio. Euro sind förderfähig, Kapazität 36 MW PRL
- Marktanteil GETEC Gruppe incl. Speicher max. 4,6%
- Gepl. Fördersatz 45%, Finanzierungsdefizit/Wirtschaftlichkeitslücke = $50\% = 90\% \times WL$
- 13,3 Mio. Euro Zuschuss beantragt

Der Speicher und seine Konzeption sind besonders innovativ:

- Derzeit kaum schwarzstartfähige Speicher vorhanden, die ein Netz aufbauen können. Dies ist notwendig, um im Falle eines Stromausfalles die Stromversorgung wiederherzustellen.
- Die Schnelligkeit dieses geplanten Speichers ist außerordentlich hoch (unter 5 Sekunden statt geforderter 30 Sekunden bis zur vollen Leistungserbringung)
- Der Innovations- und Modellcharakter wird durch die Positionierung des Speichers in einem außerordentlich großen Knotenpunkt regenerativer Energien in Zerbst (einer Konversionsfläche) deutlich: Windpark 44 MW, PV-Park 46 MW, Biogasanlage mit Biomethaneinspeisung, BHKW geplant, Elektrolyseur für grünen Wasserstoff geplant

Regionale Struktureffekte:

- Der Speicher arrondiert die weiteren Investitionen der GETEC auf einer Konversionsfläche und ermöglicht eine zukunftsweisende Folgenutzung
- Der Energiepark entspricht der regionalen Entwicklungsstrategie in besonderem Maße
- Mit dem Energiepark sind zukünftig 25 direkte und 38 indirekte Arbeitsplätze verbunden
- Mit der 110 KV-Leitung, die künftig durch den Speicher stabilisiert wird, sind über Umspannwerke äußerst strukturbedeutsame Unternehmen verbunden – Impfstoffwerk Dessau Roßlau mit >1 600 Beschäftigten in Roßlau, die EMAG mit einer Sondermaschinenproduktion mit 475 Beschäftigten, Nordfrost mit 150 Beschäftigten, die Anhalter Fleischwaren mit ca. 500 Beschäftigten, die Allfein Feinkost mit ca. 330 Beschäftigten etc.. Alle diese Unternehmen sind sehr energieintensiv und haben zunehmend mit Netzschwankungen zu rechnen.
- Die EMAG hat in den letzten Jahren wiederholt Stromschwankungen gehabt und dadurch Betriebsverluste im sechsstelligen Bereich gehabt, die zukünftig steigen werden. Der Ostdeutsche Netzbetreiber Mitnetz hat 2017 insgesamt 13,9 Mio Euro Entschädigungen für Netzschwankungs-Abregelungen bezahlt.
- Diese Unternehmen wachsen alle sehr stark und müssen immer bei

Ihren Muttergesellschaften um Investitionen werben. Eine hohe Ausfallsicherheit ohne Netzschwankungen und erhebliche Ersparnisse aufgrund von geringeren Investitionen in Blindleistungskompensation sind wichtige Standortbedingungen und Struktureffekte, die der Speicher induzieren soll

- Sachsen-Anhalt ist das Land regenerativer Energien. Die Region Zerbst und der Energiepark sind ein Vorzeigebispiel für eine zukunftsweisende Klimaschutzpolitik, die für Ostdeutschland eine einzigartige Konstellation darstellt. Die GETEC green energy AG will weiter massiv wachsen und dieses Modell in ganz Mitteldeutschland über die Mitteldeutsche Speicher GmbH intensiv multiplizieren. Damit werden erhebliche Struktureffekte mit Sitz in Zerbst ausgelöst, das Steueraufkommen dort erhöht und über den Bau und seine Multiplikation erhebliche Struktureffekte im Anlagenbau und der Bauindustrie ausgelöst
- ca. 20 ha Fläche stehen im B-Plan Gebiet noch für Ansiedelungen zur Verfügung, die eine besondere Affinität zum Energiepark aufweisen z.B. Verarbeitung landwirtschaftl. Erzeugnisse

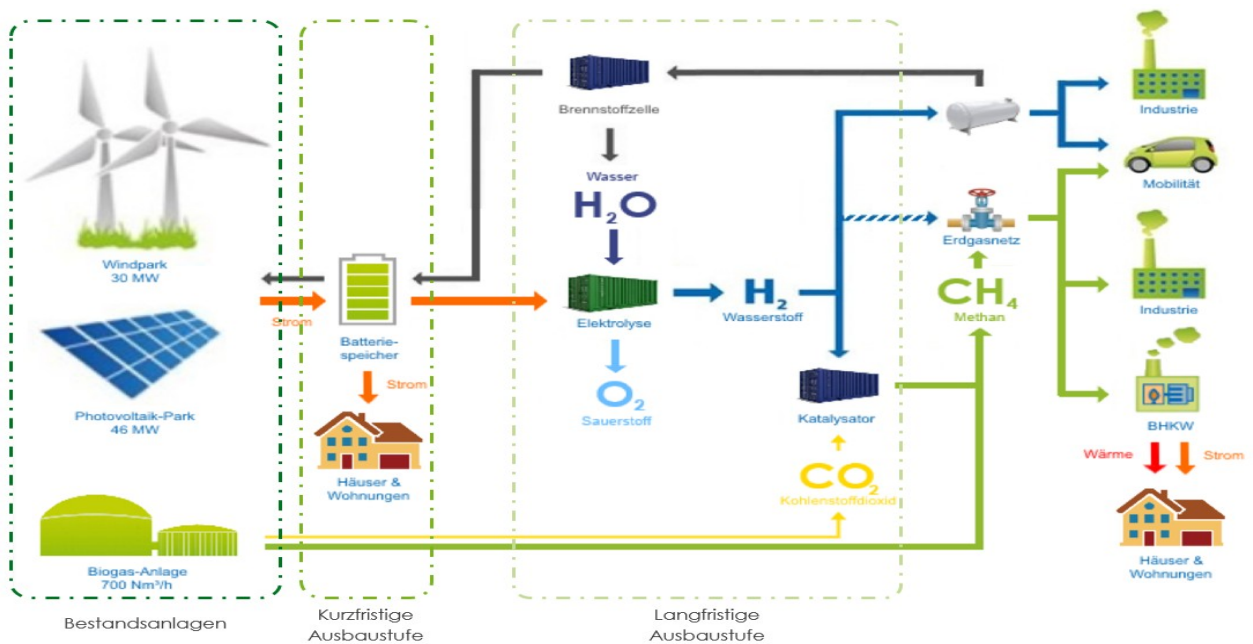
Nicht technische Zusammenfassung:

2011 wurde auf dem ehemaligen Gelände des Flugplatzes Zerbst, begonnen mit der Inbetriebnahme des 46 MW Solarparks, der heutige Energiepark errichtet. Dieser befindet sich südlich der Stadt Zerbst und lag zu diesem Zeitpunkt bereits seit vielen Jahren brach. Der Ausbau des Standortes durch die Errichtung erneuerbarer Energien-Anlagen - wie der Biogasanlage und einem 44 MW Windenergiepark - tragen zur **Revitalisierung der einst militärisch genutzten Konversionsfläche** bei. In diesem Zuge wurden bereits verfallene Wohnblocks und andere Gebäude auf dem Gelände beseitigt. Die Errichtung des Speichers für Wind- und Sonnenenergie vervollständigt das Vorhaben eines schwarz- startfähigen Energieparks für die Region Zerbst und erhöht die Versorgungssicherheit in der Region. Des Weiteren vereinigt der **Energiepark Zerbst einmalig Wind, Sonne und Biomethan an einem Standort und wird durch den Batteriespeicher vervollständigt**. Er stellt damit einen einzigartigen

„Teststandort“ zur Demonstration der gekoppelten Nutzung diverser regenerativer Energien und deren Speicherung dar. Darüber hinaus spielt der Speicher eine wichtige Rolle in Verbindung mit weiteren **geplanten Projekten im Energiepark Zerbst wie der Wasserstoffherzeugung oder CO₂- Umwandlung in energetisch nutzbare Stoffe**. Er bildet nicht nur die Grundlage für den weiteren Ausbau des Energieparks, sondern kann die Region in Zukunft auch direkt mit bezahlbarer, sicherer grüner Energie versorgen. Direkt und indirekt sind mit dem kompletten regenerativen Energiesystem der GETEC green energy AG im Raum Zerbst derzeit 12 und künftig 22 Arbeitsplätze unmittelbar und indirekt zusätzlich derzeit ca. **25 und zukünftig ca. 38 Arbeitsplätze** verbunden. Immer mehr Unternehmen setzen auf „grüne“ Produktion als Wettbewerbsvorteil. Dieser kann mit Hilfe des Batteriespeichers direkt für zukünftige Ansiedlungen im Energiepark

Anlage 3

genutzt werden. Dabei handelt es sich nicht um eine bilanzielle Versorgung, sondern um einen direkten physikalischen Bezug von sauberer Energie.



Die Investition setzt sich nach bisheriger Preisermittlung auf dem Markt wie folgt zusammen:

Investitionskosten	
Batteriespeicher	21.500.000 €
Hallenumbau	600.000 €
Trassenbau/ -Erweiterung	1.635.000 €
Netzanschluss	2.958.399,97 €
Baukostenzuschuss	4.627.200 €
Sonstige (Planung, Genehmigung etc.)	3.032.500 €
Summe	34.353.099,97 €