



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ im Rahmenpro-
gramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“
(„FONA“)

Kapitel 30 04 Titelgruppe 40

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 2 - 2018 - 0312

Bonn, den 4. Februar 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	10
1.1	„FONA“ und die „Leitinitiative Zukunftsstadt“	10
1.2	Vorgehen bei der Prüfung	12
2	Ressortübergreifende Koordinierung der Stadtforschung	13
2.1	Sachverhalt	13
2.2	Würdigung	16
2.3	Empfehlung	17
2.4	Stellungnahme	17
2.5	Abschließende Würdigung	18
3	Bestimmung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“	19
3.1	Sachverhalt	19
3.2	Würdigung	23
3.3	Empfehlung	24
3.4	Stellungnahme	24
3.5	Abschließende Würdigung	25
4	Programmmanagement	26
4.1	Sachverhalt	26
4.1.1	Darstellung des Durchführungsaufwandes	26
4.1.2	Projektträgerschaft Begleitende Maßnahmen (BM-NKE)	28
4.2	Würdigung	31
4.3	Empfehlung	32
4.4	Stellungnahme	32
4.5	Abschließende Würdigung	33

5	Fördermaßnahme „Wettbewerb Zukunftsstadt“	34
5.1	Sachverhalt	34
5.2	Würdigung	37
5.3	Empfehlung	38
5.4	Stellungnahme	38
5.5	Abschließende Würdigung	39
6	Fördermaßnahme „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“ (Dachbekanntmachung)	40
6.1	Sachverhalt	40
6.2	Würdigung	42
6.3	Empfehlung	43
6.4	Stellungnahme	43
6.5	Abschließende Würdigung	44
7	Evaluation	45
7.1	Sachverhalt	45
7.2	Würdigung	47
7.3	Empfehlung	48
7.4	Stellungnahme	48
7.5	Abschließende Würdigung	49
8	Gesamtwürdigung	50

Abkürzungen

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BM-NKE	Begleitende Maßnahmen und Zusatzaufgaben der Projektträger- schaft im Bereich Nachhaltigkeit, Klima, Energie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicher- heit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsi- cherheit (in den Jahren 2013 bis 2018)
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (bis zum Jahr 2013)
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.
EGO	Erweiterte Geschäftsordnung
FKZ	Förderkennzeichen
FINA	Strategische Forschungs- und Innovationsagenda Zukunftsstadt
FONA	Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“
FuE	Forschung und Entwicklung
HTS	Hightech-Strategie
IPZ	Innovationsplattform Zukunftsstadt
LPS	Leistungsplansystematik
NPZ	Nationale Plattform Zukunftsstadt
PTJ	Projektträger Jülich
profi	Projektförder-Informationssystem
SDG	<i>Sustainable development goals</i> (Nachhaltigkeitsziele)
SynVer*Z	Synthese- und Vernetzungsprojekt Zukunftsstadt
VDI-TZ	VDI Technologiezentrum GmbH
VV	Verwaltungsvorschriften

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Bundesregierung hat sich zu den Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 bekannt und hierauf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 ausgerichtet. Die Strategie benennt für die Nachhaltigkeitsziele einzelne Indikatoren und umfasst ein Managementkonzept. Das Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ („FONA“) ist der zentrale Beitrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Für Projektförderungen aus „FONA“ stehen dem BMBF jährlich knapp 500 Mio. Euro zur Verfügung. Ein wesentliches Strukturelement von „FONA“ sind Leitinitiativen. Welche Mittel es hierfür einsetzt, weist das BMBF nicht aus. In der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ bündelt es Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das BMBF die Themen für diese Leitinitiative koordinierte, die Ziele bestimmte und die Maßnahmen durchführte und evaluierte. Das BMBF hat nach Abschluss der Erhebungen Dokumente nachgereicht, die nicht Teil der vorgelegten Akten waren, und zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Unterlagen stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest (Tz. 1).
- 0.2 Das BMBF hat über die High-Tech-Strategie im Jahr 2012 den Anspruch erhoben, die Ansätze anderer Ressorts für eine „CO₂-neutrale, energieeffiziente und klimaangepasste Stadt“ zu koordinieren. Das BMBF ließ Forschungsthemen zur „Zukunftsstadt“ in einem Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen zusammenstellen (Agendaprozess). Das Ergebnis machte es zur Grundlage neuer Förderrichtlinien. Es hat nicht dafür Sorge getragen, dass bestehende Förderansätze und Zuständigkeiten anderer Ressorts in diesem Rahmen transparent gemacht wurden. Agendaprozesse entbinden es nicht von seiner eigenen Verantwortung, die Notwendigkeit eines staatlichen Handlungsbedarfs unabhängig herzuleiten.
- Der Bundesrechnungshof konnte nicht erkennen, dass die vom BMBF initiierten Agendaprozesse zu einer wirksamen Abstimmung der Forschungsförderung zur Stadtentwicklung geführt haben. Auch an die

verabredete Ausrichtung der Fördermaßnahmen an den Nachhaltigkeitszielen hielt sich das BMBF nicht.

Das BMBF hat dem Bundesrechnungshof entgegengehalten, dass es sich ressortübergreifend abstimme und in seiner Forschungsförderung die Nachhaltigkeitsziele berücksichtige.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, dies auch nach außen hin erkennbar zu machen. Er bittet um Beachtung seiner Empfehlungen (Tz. 2).

- 0.3 Das BMBF hat der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ Förderprogramme untergeordnet, so dass sie zu einem eigenen programmatischen Rahmen wurde. Ihrer ursprünglichen Absicht, bestehende Programme in „FONA“ neu auszurichten, ist sie hiermit nicht gerecht geworden. Das BMBF hat nicht eindeutig definiert, welche Ziele es mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ verfolgt und welche Haushaltsmittel es hierfür einsetzt.

Die geförderten Projekte ordnet das BMBF unsystematisch in die Berichts- und Abstimmungsstruktur der Forschungsförderung ein (Leistungsplansystematik).

Das BMBF hat in Aussicht gestellt, für künftige Rahmenprogramme zu prüfen, Ziele noch konkreter zu formulieren. Die Projekte der Leitinitiative würde es jeweils aus einem passenden Haushaltstitel fördern und in der Leistungsplansystematik den Themen seines Haushaltsplanes zuordnen.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMBF auch weiterhin klären muss, was es mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ konkret bezweckt. Er erinnert an die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze und fordert das BMBF auf, ab dem nächsten Haushaltsjahr Programme trennscharf und nachvollziehbar zu veranschlagen. Das BMBF sollte ferner die Struktur und die Zuordnung zur Leistungsplansystematik überprüfen.

- 0.4 Das BMBF hat den Durchführungsaufwand für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ nicht zutreffend und vollständig in seinem Haushaltsplan ausgewiesen. Dies hat das BMBF eingeräumt. Der Bundesrechnungshof bittet darum, alle Ausgaben für das Programmmanagement von

„FONA“ inklusive der Begleitforschungsprojekte auszuweisen. Dabei sollte das BMBF zudem die gegenwärtige Aufgabenverteilung transparent machen.

Der Bundesrechnungshof sieht es als kritisch an, dass das BMBF über einen Projektträgervertrag umfangreiche ministerielle Unterstützung zukaufte, die zahlenmäßig seinen eigenen Personaleinsatz für „FONA“ übertraf. Dies beeinträchtigt neutrales und unabhängiges Verwaltungshandeln des BMBF. Das BMBF hat widersprochen, ministerielle Leistungen eingekauft zu haben. Es wird allerdings prüfen, ob ein solcher Auftrag weiterhin notwendig ist (Tz. 4).

- 0.5 Mit dem „Wettbewerb Zukunftsstadt“ erreichte das BMBF 0,46 % aller Kommunen in Deutschland. Es förderte mit kleinteiligen Zuwendungen und Aufträgen umsetzungsorientierte Forschung für nachhaltige Stadtentwicklung. Es hat weder seine Zuständigkeit für diese Förderung geprüft, noch hinterfragt, ob der Mitteleinsatz für den Bund überhaupt wirksam sein konnte.

Das BMBF hat erklärt, dass das Bundesinteresse für diese Förderung sich aus der Bedeutung der Städte für die Nachhaltigkeit ableite. Es hat widersprochen, dass der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig hoch gewesen sei, konnte dies aber nicht mit Zahlen hinterlegen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass das BMBF mit seiner umsetzungsorientierten Forschungsförderung in die Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen für stadtplanerische Aufgaben vordringt. Er fordert das BMBF auf, eine Förderung in dieser Form, bei der auch die Wirtschaftlichkeit in Frage steht, nicht fortzuführen.

Das BMBF muss darüber hinaus darauf achten, dass es seine Programme wirtschaftlich durchführt und dass der Durchführungsaufwand in einer angemessenen Relation zu den Fördermitteln steht (Tz. 5).

- 0.6 Zur Umsetzung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ veröffentlichte das BMBF eine „Dachbekanntmachung“, an der vier Referate beteiligt waren, die aus drei unterschiedlichen Haushaltstiteln Mittel bereitstellten. Welche Haushaltsmittel es hierfür einsetzte, war nicht ersichtlich. Die Themen der Dachbekanntmachung wiesen zudem zahlreiche Überschneidungen zu anderen Förderangeboten auf.

Das BMBF hat erklärt, die Projekte entsprechend der Zweckbestimmung der drei Haushaltstitel zu fördern. Es beabsichtige, für die Umsetzungs- und Verfestigungsphase Auflagen zur Eigenbeteiligung festzulegen, die die Eigeninteressen der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger widerspiegeln.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die intransparenten Programmstrukturen aufzulösen und die hierfür vorgesehenen Fördermittel nach den eindeutigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu veranschlagen (Tz. 6).

- 0.7 In allen „FONA“ Rahmenprogrammen versäumte das BMBF es, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen um die Gestaltung und das Management des Programms zu verbessern. Bei der rückwirkenden Evaluation wurden die Leitinitiativen und die Agenda-Prozesse als wesentliche, neue Strukturelemente von „FONA³“ nicht evaluiert. Es ist deshalb nicht zu erkennen, dass „FONA“ ein „lernendes Programm“ ist. Entgegen der Darstellung des BMBF umfasst der Abschlussbericht auch keine umfassende „Ex-ante Evaluation“ zur Vorbereitung eines Folgeprogramms. Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass das BMBF noch keine Festlegungen hinsichtlich der Fortführung der „FONA“ Programmstrukturen getroffen hat. Ein weiteres Programm muss es den haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechend vorbereiten und evaluieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Komplexität eines etwaigen Nachfolgeprogramms zu reduzieren und es in erkennbarer Weise mit der Nachhaltigkeitsstrategie und ihren Zielen zu verknüpfen (Tz. 7).
- 0.8 Das BMBF hat keines der „FONA“ Rahmenprogramme an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet. Am Beispiel der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ hat die Prüfung des Bundesrechnungshofes gezeigt, dass das BMBF auch innerhalb des Rahmenprogramms seinen Mitteleinsatz nicht an ein bestimmtes Zielsystem geknüpft hat. Stattdessen verfolgt das BMBF kleinteilige und unzusammenhängende Förderungen kommunaler Projekte. Angesichts des hohen Mittelaufwandes und der Verpflichtung des Bundes, Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten, hält der Bundesrechnungshof dies für nicht hinnehmbar. Das BMBF

muss „FONA“ oder etwaige Nachfolgeprogramme an den Nachhaltigkeitszielen und seinen Indikatoren ausrichten. Maßnahmen, die nicht zur Nachhaltigkeitsstrategie passen, sollte es hinterfragen.

Das BMBF muss seinen Mitteleinsatz für „FONA“ und hier insbesondere für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ transparent machen. Hierbei hat es die Haushaltsgrundsätze einzuhalten und die Ausgaben für einzelne Maßnahmen einzelnen Haushaltstiteln zuzuordnen. Auch die Verwendung der Projektmittel muss es in einheitlicher und transparenter Weise an den Programmen und übergeordneten Themen ausrichten. Das BMBF muss überprüfen, welche Elemente von „FONA“ es weiterhin für notwendig hält und fortführt. Insbesondere im weiten Themengebiet der Stadtentwicklung sollte es seinen Einsatz grundsätzlich überdenken. In den Bereichen von „FONA“, in denen der Einsatz des BMBF erwiesenermaßen notwendig ist, muss es sicherstellen, dass es die Steuerungshoheit hat. Das BMBF muss deshalb seine Aufgaben in diesen Bereichen festlegen und dementsprechend im eigenen Haus auch die verantwortlichen personellen Kompetenzen aufbauen (Tz. 8).

1 Vorbemerkung

1.1 „FONA“ und die „Leitinitiative Zukunftsstadt“

(1) Im Jahr 2015 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Herzstück der Agenda sind 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung, die sogenannten Nachhaltigkeitsziele oder „Sustainable Development Goals“ (SDGs). Die Bundesregierung hat sich zu diesen Nachhaltigkeitszielen bekannt. Sie hat die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie) aus dem Jahr 2002 hierauf ausgerichtet¹. Sie betrifft alle Ressorts und Verwaltungsbereiche des Bundes. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist in eigener Verantwortung für Beiträge zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele in der Forschung zuständig. Das Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ („FONA“) ist hierzu sein zentraler Beitrag².

Zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung ein Nachhaltigkeitsmanagementsystem vereinbart. Dies sieht zu einzelnen Nachhaltigkeitszielen jeweils mehrere Schlüsselindikatoren und Unterziele vor. Für das Nachhaltigkeitsziel „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist z. B. vorgesehen, dass der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche gebremst wird und sich der Energieverbrauch im Verkehr verringert. Die Ressorts sind gehalten, die Umsetzung ihrer Maßnahmen zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zu überprüfen. Tragen die Maßnahmen nicht zur Zielerreichung bei, sind sie anzupassen oder zu beenden³.

(2) Das BMBF fördert Stadtforschung seit dem Jahr 2004 und hat sie in die „FONA“ Rahmenprogramme aufgenommen⁴. In diesen Rahmenprogrammen hat es Förderprogramme, Forschungsinfrastrukturen, internationale Aktivitäten und Wettbewerbe mit Bezügen zur Nachhaltigkeit gebündelt.

¹ Siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie>.

² In der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 nannte die Bundesregierung das BMBF Rahmenprogramm „FONA“ bei acht der 17 Nachhaltigkeitsziele, darunter beim Ziel „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ (SDG 11).

³ Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, S. 55 f. und 59.

⁴ Das erste Rahmenprogramm „FONA“ in den Jahren 2005 bis 2009 hieß „Forschung für die Nachhaltigkeit“ („FONA 1“). Das zweite Rahmenprogramm „FONA“ in den Jahren 2010 bis 2014 hieß „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ („FONA 2“). Das dritte Rahmenprogramm für die Jahre 2015 bis 2020 heißt „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ („FONA 3“).

Im Jahr 2015 stellte das BMBF das gegenwärtige, dritte Rahmenprogramm „FONA³“ vor, das bis ins Jahr 2020 reicht⁵. In „FONA³“ führte das BMBF drei sogenannte Leitinitiativen ein, darunter die „Leitinitiative Zukunftsstadt“. Mit den Leitinitiativen beabsichtigte das BMBF, Forschungsfelder bereichsübergreifend zu verbinden⁶.

Abbildung 1

Programmstruktur „FONA³“



Quelle: BMBF, 2016: „FONA³“.

Anmerkung: Eigene Markierung. Die drei Leitinitiativen sind als Säulen rechts abgebildet.

(3) Die Mittel des BMBF für „FONA³“ sind im Kapitel 30 04 in der Titelgruppe 40 „Nachhaltigkeit, Klima, Energie“ zusammengefasst. Für das Jahr 2020 hat das BMBF Soll-Ausgaben von 573 Mio. Euro veranschlagt, im Jahr 2019 lagen sie bei 604 Mio. Euro. Für Projektförderungen (ohne Investitionen) stellt das BMBF für das Jahr 2020 rund 496 Mio. Euro bereit⁷. Es weist in seinem Haushaltsplan nicht aus, in welcher Höhe es Mittel für die Leitinitiativen vorsieht. Zum Jahresbeginn 2019 umfasste „FONA³“ 101 Förderangebote⁸.

⁵ Rahmenprogramm „FONA³“ (BMBF, 2016). Hierbei handelt es sich um einen unveränderten Nachdruck der ersten Auflage aus dem Jahr 2015.

⁶ Siehe Rahmenprogramm „FONA³“ (BMBF, 2016), S. 9. Das BMBF hat eine vierte Leitinitiative zur Artenvielfalt in „FONA³“ aufgenommen. Es bezeichnet diese auch als „Forschungsinitiative“ (BMBF, 2019: Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt. Eine FONA-Leitinitiative des BMBF).

⁷ Mittel der Titelgruppe 40 ohne Titel 894 40, aus dem das BMBF Investitionen fördert. Die Minderausgaben der Titelgruppe gehen im Wesentlichen auf diesen Titel zurück, da Investitionen nicht wie geplant umgesetzt wurden.

⁸ Siehe <https://www.fona.de/de/massnahmen> (Stand: 11. Februar 2019). Am 2. Januar 2018 waren es 120 Maßnahmen.

„FONA³“ wird in der Unterabteilung 72 „Nachhaltigkeit, Klima, Energie“ des BMBF umgesetzt. Vier Referate sind an der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ beteiligt. Sie bewirtschaften im Kapitel 30 04 jeweils einen Haushaltstitel der Titelgruppe 40:

Tabelle 1

Referate mit Förderaktivitäten in der „Leitinitiative Zukunftsstadt“

Referat alt (bis 1. Oktober 2018)	Referat neu (ab 1. Oktober 2018)	Titel	Zweckbestimmung	Soll 2020 in Euro
721 (Grundsatzfragen Nachhaltigkeit, Klima, Energie)	722 (Systemische Mobilität; Zukunftsstadt)	685 43	Gesellschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit	53 055
722 (Grundlagenforschung Energie)	723 (Energie)	685 41	Energietechnologien und effiziente Energienutzung - Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben)	146 600
723 (Globaler Wandel)	724 (Globaler Wandel – Klima, Biodiversität)	685 40	Klimaforschung, Biodiversität und Globalisierte Lebensräume (FuE-Vorhaben)	119 836
724 (Ressourcen und Nachhaltigkeit)	727 (Ressourcen, Kreislaufwirtschaft; Geoerschung)	685 42	Umwelttechnologien und Ressourcen	121 858

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Vorgehen bei der Prüfung

Unsere Prüfung konzentrierte sich mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ auf ein zentrales Strukturelement von „FONA³“. Unsere Prüfung erstreckte sich auf die Koordinierung, die Zielbestimmung, das Management und die Evaluation der Leitinitiative mit Berücksichtigung des Rahmenprogramms „FONA³“. Bei zwei Förderrichtlinien⁹ prüften wir darüber hinaus die Voraussetzungen für Förderungen des BMBF und die Abgrenzung zu anderen Aktivitäten.

Das BMBF hat uns nach den Erhebungen Unterlagen nachgereicht, die während der Erhebungen nicht Teil des vorgelegten Aktenbestandes waren. Am 25. November 2019 hat es zu unserer Prüfungsmitteilung Stellung genommen, uns am 13. Dezember 2019 den vorläufigen Abschlussbericht der

⁹ Der „Wettbewerb Zukunftsstadt“ mit drei Phasen (Projekträger VDI Technologiezentrum, VDI-TZ) – siehe Tz. 5 – und die Dachbekanntmachung Zukunftsstadt (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. DLR-Projekträger) – siehe Tz. 6.

Programmevaluation übersandt¹⁰ und am 10. Januar 2020 Nachfragen beantwortet. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme und den weiteren Informationen stellen wir das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest.

2 Ressortübergreifende Koordinierung der Stadtforschung

2.1 Sachverhalt

(1) Das BMBF erstellte im Jahr 2006 erstmalig für die Bundesregierung eine Hightech-Strategie (HTS), in der ressortübergreifend die Forschungs- und Innovationsaktivitäten dargestellt werden. Im Jahr 2010 legte das BMBF die Fortschreibung der HTS vor¹¹. Mit „Zukunftsprojekten“ sollte die HTS auf große Herausforderungen konzentriert werden. Als eines dieser „Zukunftsprojekte“ benannte das BMBF die „CO₂-neutrale, energieeffiziente und klimaangepasste Stadt“. Es nahm sie in den Aktionsplan zur HTS auf, den das Kabinett am 28. Februar 2012 beschloss¹². Das Projekt verstand sich als Vision für die Jahre nach 2020. Hierzu sollten in der HTS die Konzepte und Programme des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)¹³, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) sowie des BMBF aufgegriffen und zusammengeführt werden. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits die ressortübergreifende Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, die Nationale Klimaschutzinitiative und das Energieforschungsprogramm der Bundesregierung. Aus der Beschreibung des „Zukunftsprojektes“ ging nicht hervor, an welchen Stellen es auf laufende Aktivitäten der Ressorts aufbaute und wie es sich davon unterschied. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Bundesregierung in anderen Programmen und Strategien bereits Ziele benannt, die sich ausdrücklich auf die Modernisierung der Städte

¹⁰ Fraunhofer ISI/Prognos AG, Januar 2020: Evaluation der BMBF-Rahmenprogramme Forschung für die Nachhaltigkeit FONA 1 (2005-2009) & Forschung für Nachhaltige Entwicklungen FONA 2 (2010-2014), Abschlussbericht. Veröffentlicht unter: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/publikationen/nachhaltigkeitsberichte.html>.

¹¹ Deutscher Bundestag Drucksache 17/2691 vom 19. Juli 2010 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/026/1702691.pdf>).

¹² Deutscher Bundestag Drucksache 17/9261 vom 30. März 2012 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/092/1709261.pdf>).

¹³ In den Jahren 2013 bis 2018 hieß das BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Seit dem Jahr 2018 heißt es Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).

bezogen. Eigenständige, Projekt bezogene und messbare Ziele legte sie für die „Vision“ des „Zukunftsprojektes“ nicht fest¹⁴.

(2) Zur weiteren Ausgestaltung des „Zukunftsprojektes“ bzw. der „Forschungsvision“ für eine CO₂-neutrale, energieeffiziente und klimaangepasste Stadt rief die Bundesregierung mit Beteiligung des BMBF, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), des BMWi und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die „Nationale Plattform Zukunftsstadt“ (NPZ) ins Leben. Sie entwickelte ab dem Jahr 2013 die „Strategische Forschungs- und Innovationsagenda Zukunftsstadt“ (FINA). Ziel war es, ressortübergreifend Forschungsprogramme besser aufeinander abzustimmen, miteinander zu vernetzen und neue Forschungsfragen zu identifizieren. Das BMBF förderte hierzu eine Geschäftsstelle¹⁵, die die Diskussions- und Entwicklungsprozesse (Agendaprozesse) mit mehr als 100 Beteiligten aus Kommunen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft organisierte. Dieser Kreis umfasste auch Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger sowie Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer des BMBF¹⁶. Das BMBF hatte keine Vorkehrungen getroffen um Interessenkonflikte zwischen neutraler Beratung und möglicher Förderung bei den am Agendaprozess Beteiligten auszuschließen. Sie sahen für die künftigen Forschungen zur Zukunftsstadt ein weites, interdisziplinäres Betätigungsfeld¹⁷.

(3) Bei der Erstellung der FINA kritisierte das BMU, dass die Autorinnen und Autoren nicht darstellten, welche Forschungsfragen bereits in bestehenden Forschungsprogrammen enthalten seien und was an den bestehenden Umsetzungsprogrammen unzureichend sei. Auch in der Langfassung enthielt die FINA keine umfassende und systematische Bestandserhebung bestehender Förderprogramme (nicht nur des Bundes), obwohl es Ziel der NPZ war, Synergien mit verschiedenen laufenden Förderprogrammen zu entwickeln und zu

¹⁴ Deutscher Bundestag Drucksache 17/9261 vom 30. März 2012, S. 5.

¹⁵ Hierfür bewilligte das BMBF Zuwendungen an die Fraunhofer Institute für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) und für Bauphysik (IBP) sowie an das Deutsche Institut für Urbanistik.

¹⁶ Siehe Expertenliste in der „Kurzfassung“ der FINA (BMBF, 2015: Zukunftsstadt, S. 48 ff).

¹⁷ Langfassung FINA, S. 19 (siehe <https://www.tib.eu/de/suchen/id/TIB-KAT%3A819244074/Zukunftsstadt-strategische-Forschungs-und-Innovationsagenda/>).

nutzen¹⁸. Nicht erwähnt wurden z. B. die nationale Stadtentwicklungspolitik und die gemeinsame Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen.

Mit der Städtebauförderung unterstützt das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) mit jährlich rund einer Milliarde Euro die Städte und Gemeinden bei der nachhaltigen Bewältigung des sozialen, wirtschaftlichen, demografischen und ökologischen Wandels¹⁹. Sie umfasst Programme wie die „Soziale Stadt“ und „Zukunft Stadtgrün“, mit denen auch integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte mit Bürgerbeteiligung und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel gefördert werden. Darüber hinaus unterstützt die Städtebauförderung Forschungsprojekte, z. B. zur Einbindung der Nachhaltigkeitsziele in die Stadtentwicklung²⁰.

(4) Vor der Veröffentlichung der FINA wurde aus dem Kreis der verantwortlichen Bundesministerien gefordert, die weiteren Handlungsoptionen zu konkretisieren und die Frage „Wer soll was wo machen?“ zu beantworten. Das BMWi forderte, dass es bei einer ressortübergreifenden Umsetzung der FINA nicht zu einer Dopplung von Strukturen kommen dürfe und verwies auf die Koordinierungsplattform Energieforschung.

(5) Im Jahr 2015 veröffentlichte das BMBF die FINA im Namen der Bundesregierung. Sie erstreckte sich auf ein breites Spektrum von Aspekten der Stadtentwicklung und des städtischen Lebens. Neben den Bereichen Energie, Klimaanpassung und Mobilität behandelte sie auch Fragen des Datenschutzes der Bürger und die Finanzgrundlagen der Kommunen. Auf Fragen der Zuständigkeiten ging die FINA nicht ein. Das BMBF nutzt sie seitdem zur Begründung neuer Förderrichtlinien (siehe Tz. 6). Zur Umsetzung der FINA und den weiteren Koordinierungsansätzen führte das BMBF bislang keine Erfolgskontrolle durch.

(6) Im Jahr 2017 gab das BMBF 139 Förderrichtlinien heraus. In fünf Richtlinien erwähnte es die Nachhaltigkeitsziele in allgemeiner Weise. Eine Richtlinie hob auf ein einzelnes SDG ab. Im Jahr 2018 gab das BMBF 120

¹⁸ Langfassung FINA, S. 114.

¹⁹ Siehe Bundeshaushalt 2020, Vorbemerkung zu Kapitel 0604 und <http://www.staedtebaufoerderung.info>. Das BMI nennt die Städtebauförderung in der Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018 (S. 28) als Beitrag zur Erreichung des SDG 11 („Nachhaltige Städte und Gemeinden“).

²⁰ Beispiel <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2017/globale-urbane-transformation/01-start.html>.

Förderrichtlinien heraus. In einer Richtlinie erwähnte es die Nachhaltigkeitsziele in allgemeiner Weise. Keine der in diesen Jahren herausgegebenen Förderrichtlinien nahm Bezug auf das SDG 11 („Nachhaltige Städte und Gemeinden“).

Zwischen den BMBF Förderangeboten zur Stadtforschung und der Städtebauförderung des BMI ist in der Außendarstellung der Programme bisher keine übergreifende Abstimmung zu erkennen²¹. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verfolgt mit dem Programm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) eigene Forschungsprojekte wie die „Klimaresiliente Stadt – Evaluations- und Machbarkeitsstudie“²². Parallel hierzu legte das BMBF eigene Förderrichtlinien auf²³.

2.2 Würdigung

Das BMBF hat das Zukunftsprojekt „CO₂-neutrale, energieeffiziente und klimangepasste Stadt“ angeregt und die Entwicklung der FINA gefördert ohne darzulegen, warum sie notwendig waren. Es hat damit den Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit (§ 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO)) missachtet. Es hat über die HTS den Anspruch erhoben, die Ansätze anderer Ressorts zu koordinieren ohne jedoch bestehende Programme und Strategien mit gleichgerichteten Themen und Stadtbezügen zu analysieren. Das BMBF hat nicht ermittelt, ob die FINA zu einer wirksamen Zielfokussierung beigetragen hat. Vielmehr hat sie weitere Themen benannt, bei denen der Bedarf und die Zuständigkeiten zu klären sind.

Auch wenn Agendaprozesse geeignet sein können, relevante Forschungsthemen zu ermitteln, entbinden sie das BMBF nicht von seiner Verantwortung, die Notwendigkeit und den Bedarf für finanzwirksame Maßnahmen nach den Bestimmungen der Haushaltsordnung eigenständig herzuleiten. Es hat zudem

²¹ Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) z. B. listet keine Programme des BMBF: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/forschungsprogramme_node.html. Ebenso werden keine Maßnahmen der Städtebauförderung auf <http://www.fona.de> genannt.

Die NPZ ging nach der Veröffentlichung der FINA in die Innovationsplattform Zukunftsstadt (IPZ) über. Im „Managementboard“ der Innovationsplattform Zukunftsstadt (IPZ) treffen sich unter Federführung des BMBF und des BMU regelmäßig Vertreter der zuständigen Bundesministerien.

²² Ressortforschungsplan 2017 des BMUB.

²³ Siehe z. B. <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1331.html> und <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2025.html>.

mögliche Interessenkonflikte der am Agendaprozess Beteiligten zumindest in Kauf genommen.

Seit dem Jahr 2012 ist es nicht gelungen, Forschungs- und Innovationsförderung mit Bezug zur nachhaltigen Stadtentwicklung ressortübergreifend wirksam zu koordinieren. Das BMBF hat es bei seinen Bemühungen, Forschung und Umsetzung stärker zu verbinden, nicht erreicht, seine Förderung mit der Städtebauförderung zu verzahnen. Trotz vieler Maßnahmen anderer Ressorts hat es nicht auf eigene Maßnahmen verzichtet und damit Parallelangebote geschaffen. Auch hat es nicht den Verpflichtungen der Bundesregierung entsprochen, seine Maßnahmen auf die Nachhaltigkeitsziele auszurichten.

2.3 Empfehlung

Das BMBF muss im Feld der Stadtentwicklung die Voraussetzungen für eine zielorientierte und effiziente Forschungsförderung schaffen. Hierzu muss es klären, ob ein Handeln des BMBF überhaupt notwendig ist. Dies würde in Frage stehen, wenn bereits andere Koordinierungsinitiativen von Bund oder Ländern sich auch überregionalen Forschungsfragen der Stadtentwicklung widmen.

Bei weiteren Koordinierungsbemühungen muss das BMBF den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Maßnahmen wie die FINA und ihre Umsetzung muss sie einer Erfolgskontrolle unterziehen. Für Strategieansätze zur Zukunftsstadt muss es insbesondere den Handlungsbedarf und die Ziele bestimmen, an Hand derer es später den Erfolg der Umsetzung feststellen kann. Das BMBF darf dies nicht alleine externen Akteuren in Agendaprozessen überlassen. Die Bestimmung dessen, was im Bundesinteresse liegt und ein Handeln des BMBF rechtfertigt, muss es selbst vornehmen.

Das BMBF sollte seine Förderinitiativen an den Nachhaltigkeitszielen und Schlüsselindikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ausrichten. Auch bei der thematischen Offenheit von Forschung und Entwicklung (FuE) muss es auf einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz achten und darf keine Parallelangebote zu bestehenden Förderprogrammen der Bundesregierung aufbauen.

2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Agendaprozesse für die FINA dazu dienen, Forschungsthemen zu identifizieren und einzugrenzen. Darüber

hinaus würde in jedem Einzelfall die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit konkreter Förderrichtlinien geprüft.

Die Langfassung der FINA konzentrierte sich auf die Darstellung der notwendigen Forschungsbeiträge. Vorhandene Förderprogramme seien zuvor im Rahmen der NPZ erhoben worden. In der Abstimmung mit den Ländern hätte sich ein zusätzlicher Forschungsförderungsbedarf ergeben, der weit über bereits bestehende Förderaktivitäten von Bund und Ländern hinausging.

Die ressortübergreifende Abstimmung mit dem BMI erfolge über das Management Board der IPZ. Es berät und koordiniert neue Förderaktivitäten. Im Fall des Wettbewerbs Zukunftsstadt übernahm das BMBF die Forschungsförderung und das BMI die investive Förderung.

Das BMBF berücksichtige in seiner Forschungsförderung die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung. Die Verzahnung mit diesen Zielen sei ein permanent laufender Prozess. Der Bezug zu den Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie müsse spezifisch hergeleitet werden, zumal sie auch kaum auf die Beiträge der Forschung ausgerichtet seien.

2.5 Abschließende Würdigung

Die HTS dient der Koordinierung der gemeinsamen Forschungsförderung der Bundesregierung. Als hierfür verantwortliches Resort muss das BMBF im Feld der Stadtentwicklung kontrollieren, ob seine Beiträge wirksam sind. Eine Voraussetzung hierfür ist es, für die Agendaprozesse öffentlich transparent zu machen, welche Förderprogramme es von Bund und Ländern bereits gibt. Das BMBF muss sie systematisch und in nachvollziehbarer Weise mit den gewünschten Forschungsthemen abgleichen. So kann es überzeugend zeigen, welchen Bedarf es an Forschungsförderung gibt und wer die Verantwortung zur Umsetzung trägt. Das BMBF darf sich nicht dem Vorwurf aussetzen, Forschungsprogramme interessengeleitet und ungeachtet von Zuständigkeiten anderer aufzusetzen. Es ist auch nicht seine Aufgabe, den Forschungsförderungsbedarf anderer, wie z. B. der Länder, abzudecken.

Wir verkennen nicht, dass das BMBF sich im Rahmen der IPZ mit anderen Resorts abstimmt. Die Ergebnisse dieser Abstimmung müssen jedoch insbesondere im Bereich der Forschungsförderung für die Öffentlichkeit sichtbar werden, z. B. in Form einer Gesamtübersicht. Die IPZ würde ihren Ansprüchen

nicht gerecht, wenn sie sich hierbei nur auf BMBF Förderaktivitäten beschränkte.

Wir begrüßen es, dass das BMBF in seiner Forschungsförderung die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt. Die Verzahnung der Maßnahmen mit den Zielen und ihren Schlüsselindikatoren muss allerdings erkennbar werden. Nur so lässt sich zeigen, welche Beiträge hierzu geleistet wurden und ob sie erfolgreich waren.

Wir bitten das BMBF um Beachtung unserer Empfehlungen und schließen die Prüfung in diesem Bereich ab.

3 Bestimmung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“

3.1 Sachverhalt

(1) Das Zuwendungsrecht sieht vor, dass Ausgaben für übergeordnete Ziele – insbesondere Förderprogramme – nur veranschlagt werden sollen, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle hinsichtlich der Zielerreichung, der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen²⁴.

Das BMBF verfolgt für seine Förderrichtlinien ein Zielsystem, dass aus übergeordneten, handlungsleitenden Zielen und konkreteren, operativen Zielen besteht. In seiner Geschäftsordnung fordert das BMBF, dass Richtlinien programmatischen Vorgaben zuzuordnen sind, wie Rahmenprogrammen, Fachprogrammen oder Aktionsplänen²⁵.

Das BMBF bezeichnete die Leitinitiativen als „die politischen Prioritäten“ in „FONA³“. Es sah sie als Systeme, in denen Forschungsergebnisse Anwendung finden sollen. Das BMBF wollte erreichen, dass Forschung diese Systeme auf zukünftige Herausforderungen vorbereitet. Zugleich sollten diese Systeme Probleme nennen, zu denen die Forschung Lösungen liefern sollte. Das BMBF spezifizierte im Rahmenprogramm „FONA“ nicht näher, ob die Leitinitiativen eigene Fachprogramme mit einer bestimmten Zielrichtung sind, ob es sich um Aktionspläne zur Ausrichtung der Forschungsförderung handelt oder ob es sich um Anwendungsbereiche von Forschungsergebnissen handelt²⁶.

²⁴ Verwaltungsvorschriften (VV) 3.5 zu § 23 BHO und VV 11a.2 zu § 44 BHO.

²⁵ Siehe Erweiterte Geschäftsordnung (EGO) des BMBF 9.6 und Anlage 2 hierzu (S. 11).

²⁶ Siehe Rahmenprogramm „FONA³“ (BMBF, 2016).

Unter die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ fasste das BMBF unterschiedliche Maßnahmen und Strategien, darunter

- Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse wie den Agendaprozess zur FINA und die IPZ,
- Kommunikationsmaßnahmen, wie das Wissenschaftsjahr 2015 zur Zukunftsstadt,
- einzelne Förderprogramme wie den „Wettbewerb Zukunftsstadt“ (siehe Tz. 5), die „Dachbekanntmachung Zukunftsstadt“ (siehe Tz. 6) sowie Begleitaktivitäten.

Eine überprüfbare Zielbestimmung formulierte das BMBF für die Leitinitiative nicht. Die Leitinitiativen, wie auch das Rahmenprogramm „FONA³“, haben für das BMBF vielmehr einen „Plattformcharakter“²⁷, der sich durch eine „möglichst große Offenheit“ bei den Zielen, Themen und Prioritäten auszeichnet.

In „FONA³“ und in den Forschungsagenden für die Leitinitiativen haben das BMBF und die beteiligten Akteure keine Zuordnungen zu den Nachhaltigkeitszielen und den Schlüsselindikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie vorgenommen.

(2) Laut Stadtentwicklungsbericht, den die Bundesregierung dem Bundestag vorlegte, beabsichtigte das BMBF, über die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ in den Jahren 2012 bis 2024 mehr als 190 Mio. Euro Fördermittel bereitzustellen²⁸. Der Bericht ließ offen, welche konkreten, finanzwirksamen Maßnahmen damit verbunden waren. Auch im Bundesbericht Forschung und Innovation 2018 führte das BMBF nicht aus, was die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ umfasst²⁹.

Im Jahr 2016 ordnete das BMBF zwischen acht bis elf Förderrichtlinien mit Gesamtsummen zwischen 190 bis 225 Mio. Euro der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ für die Jahre 2012 bis 2024 als „Beiträge“ zu. Sie enthielten jeweils unterschiedliche Maßnahmen und umfassten nicht die Begleitaktivitäten (siehe Tz. 4.1).

²⁷ Siehe Rahmenprogramm „FONA³“ (BMBF, 2016), S. 10.

²⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11975 vom 18. April 2017: Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016, S. 30 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/119/1811975.pdf>).

²⁹ BMBF: Bundesbericht Forschung und Innovation 2018, S. 140.

Das BMBF förderte Maßnahmen im Zusammenhang mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ aus fünf Haushaltstiteln der Titelgruppe 40 im Kapitel 30 04. Die Haushaltsordnung sieht vor, dass für denselben Zweck Ausgaben nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen³⁰. Aus den Erläuterungen im Einzelplan ging nicht hervor, welche Maßnahmen mit welchem Mitteleinsatz das BMBF im Zusammenhang mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ förderte.

Auch aus den einzelnen Förderrichtlinien war nicht durchgängig erkennbar, in welchem Bezug sie zur Leitinitiative stehen. Die Zuordnung einzelner Förderrichtlinien zum Thema „Zukunftsstadt“ erfolgte zum Teil erst mit der Bekanntmachung auf den Internetseiten von „FONA“.

(3) Das BMBF ordnet seine Förderprojekte in die Leistungsplansystematik (LPS) des Bundes ein. Mit der LPS werden Projekte unabhängig vom finanzierenden Bundesministerium einem thematischen Schwerpunkt zugeordnet. Hiermit können übergreifende Auswertungen zu den FuE Ausgaben der Bundesregierung erstellt werden, wie zum Beispiel für den Bundesbericht Forschung und Innovation sowie für die Berichte zur HTS³¹. Zudem sollen sie die Abstimmung der Ressorts erleichtern um Überschneidungen bei der Projektförderung der Ressorts zu erkennen und zu vermeiden.

Für „Raumordnung, Stadtentwicklung und Wohnen“ ist in der LPS die Kennung „NA“ vorgesehen. Das BMBF tätigte im Jahr 2018 in diesem Bereich FuE-Ausgaben von 2,9 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben des Bundes hierfür lagen bei 9,5 Mio. Euro³². Die Projekte der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ ordnete das BMBF allerdings den Gruppen „FA Klima, Klimaschutz; Globaler Wandel“ und „FC Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung“ zu, die sich thematisch nicht mit der Stadtforschung deckten und weit darüber hinausgehen.

Die ersten beiden Stellen der LPS legt für die gesamte Bundesregierung der Interministerielle Arbeitskreis Wissenschaft und Forschung fest; weitere

³⁰ Siehe § 17 Absatz 4 BHO.

³¹ Siehe z. B. Ergänzungsband I zum Bundesbericht Forschung Innovation (BuFI) 2016, S. 50 ff (https://www.bmbf.de/pub/BuFI_2016_Ergaenzungsband_1.pdf).

³² Tabelle 1.1.6 (BuFI 6) und 1.1.14 (BuFI 7): Ausgaben des BMBF bzw. des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung nach Förderbereichen und Förderschwerpunkten, BMBF Datenportal (<http://www.datenportal.bmbf.de/>). Die Projekte der nationalen Städtebauförderung werden nicht in der Zuwendungsdatenbank des Bundes und der LPS erfasst.

Untergliederungen können von den Bundesministerien in eigener Zuständigkeit vorgenommen werden. Für Projekte, die aus den fünf Haushaltstiteln der Titelgruppe 40 (Nachhaltigkeit, Klima, Energie) im Kapitel 30 04 gefördert werden, nutzt das BMBF allein in den beiden Obergruppen „FA Klima, Klimaschutz; Globaler Wandel“ und „FC Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung“ 88 unterschiedliche LPS Kategorien³³. Die LPS Kategorien decken sich weder mit den Leitinitiativen, mit einzelnen Förderprogrammen von „FONA“ noch mit den Förderthemen einzelner Richtlinien, wie z. B. der „Dachbekanntmachung Zukunftsstadt“.

Die Einordnung der Projekte in die LPS liegt in Händen der Projektträger. Sie wird in der Regel für ein gesamtes Programm vorgenommen und im Bewilligungsverfahren vergeben. Für seine Projekte innerhalb der Förderrichtlinie „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“ vergab der DLR-Projektträger die LPS „FC4010 Sozial-ökologische Forschung“. Der Projektträger Jülich (PTJ) wählte für seine Projekte in dieser Förderrichtlinie je nach Haushaltstitel die LPS „FA1022 Klimaanpassung“ oder „EB6010 Grundlagenforschung Energie“.

(4) Im elektronischen Projektförder-Informationssystem des BMBF (profi) und in der Zuwendungsdatenbank des Bundes sind die einzelnen Förderrichtlinien des BMBF nicht vollständig hinterlegt, so dass sich nicht durchgängig recherchieren lässt, welche Projekte zu ihnen gehören. Ein Anhaltspunkt hierfür bietet das Förderkennzeichen (FKZ), das jedes Projekt erhält. Die Projektträger vergeben die FKZ nach einer eigenen Systematik, die sich an den Förderrichtlinien und den Laufzeiten der Programme orientiert. Diese Systematiken sind nicht öffentlich, auch das BMBF hat hierüber keinen umfassenden Überblick. Anlässlich der rückwirkenden Evaluation von „FONA“ bat das BMBF seine Projektträger, die Projekte den übergeordneten Förderrichtlinien zuzuordnen oder – falls es keine übergeordnete Ebene gab – sie anderweitig zu kategorisieren. Hierbei handelte es sich um mehrere tausend FKZ, deren Zuordnung die Projektträger zum Teil aufwendig recherchieren mussten³⁴.

Andere Ressorts, wie das BMU, haben eine übergreifende Systematik der FKZ, die Projekte den Förderrichtlinien zuordnet. Die ressortspezifische

³³ Für Projekte mit Laufzeitbeginn im Jahr 2005, als das erste Rahmenprogramm „FONA“ begann.

³⁴ Siehe auch Fraunhofer ISI/Prognos, Januar 2020: Abschlussbericht der „FONA“ Evaluation, Kapitel A.1.2, S. 144 bzw. PDF S.159.

Untergliederung der LPS gibt die FKZ-Systematik wieder und bezieht sich auf die Erläuterungsnummern der Haushaltstitel für Forschungsförderung.

3.2 Würdigung

Das BMBF hat die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ mit eigenen Fördermaßnahmen faktisch zu einem Rahmenprogramm werden lassen. Dies hatte es im Programmrahmen von „FONA³“ nicht vorgesehen oder angekündigt. Rahmenprogramme in einem Rahmenprogramm verschlechtern die Transparenz des BMBF-eigenen Zielsystems, das eine solche Kaskade nicht vorsieht. Ursprünglich waren die Leitinitiativen in „FONA³“ als Querschnittsthemen gedacht, die bereits etablierte Fördermaßnahmen miteinander verbinden und neu ausrichten sollten. Durch die Zuordnung eigener Fördermaßnahmen hat sich dieses Strukturelement zumindest in der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ gewandelt. Das BMBF hat hierdurch ein wesentliches Strukturelement von „FONA³“ verändert, so dass wir an dieser Stelle bezweifeln, ob die Struktur des Rahmenprogramms „FONA³“ tragfähig und verbindlich ist.

Ohne eine konkrete Zielsetzung für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ kann das BMBF auch nicht deren Erfolg überprüfen. Es hat keine hinreichenden Voraussetzungen für einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Umgang mit den Fördergeldern geschaffen.

Die Mittelveranschlagung für die Maßnahmen der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ ist im Haushaltsplan nicht transparent und nachvollziehbar gewesen. Das BMBF hat insbesondere den Grundsatz der sachlichen Spezialisierung und der Einzelveranschlagung nicht beachtet. Es hat zudem sowohl in der Planung wie auch beim Nachhalten der Ausgaben im Unklaren gelassen, wie viele Fördergelder es mit der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ eingesetzt hat.

Auch auf Ebene der Projektförderung hat das BMBF bei der Stadtforschung keine übergreifende, systematische Transparenz geschaffen. Dies erschwert die interministerielle Abstimmung der Ressorts, die ähnliche Projekte anhand der LPS nicht im Vorfeld einer Bewilligung erkennen können. Da die LPS schon innerhalb des BMBF unstimmig ist, ergibt sich kein zutreffendes Bild über die Verwendung der Fördermittel nach den Förderschwerpunkten. Ohne übergreifende Systematik und Pflege der LPS wird diese Information zu einem Formalismus, dessen Nutzen in Frage steht.

Das BMBF hat darüber hinaus bestehende Möglichkeiten nicht genutzt, um transparent die Projekte einzelnen Programmen zuzuordnen.

3.3 Empfehlung

Die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ geht derzeit weit über ein Querschnittsthema hinaus und stellt sich wie ein eigenes Rahmen- oder Aktionsprogramm dar. Das BMBF sollte es dementsprechend als solches ausweisen und hierfür eigene Ziele festlegen. Nur wenn es Ziele und Maßnahmen unmittelbar in Beziehung setzt, kann es auch die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes bewerten. Als eigenes Rahmenprogramm sollte die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ deshalb nicht noch einem anderen Rahmenprogramm zugeordnet sein. Hiermit ergeben sich weitere Ziele, die nicht unmittelbar mit den Fördermaßnahmen in Beziehung stehen.

Das BMBF sollte transparent darstellen, welche Maßnahmen und Haushaltsmittel es hierfür vorsieht. Es muss auch in seinem Einzelplan transparent ausweisen, welche Ausgaben es für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ tätigt. Förderprogramme oder einzelne Förderrichtlinien sind jeweils einem Haushaltstitel zuzuordnen.

Besonders bei übergreifenden Themen im Zusammenhang mit der Zukunftsstadt muss das BMBF alle Möglichkeiten nutzen, sich hausintern wie auch ressortübergreifend zu den geplanten Projekten abzustimmen und hierüber umfassend berichten. Das BMBF sollte die LPS hierzu konsequent weiterentwickeln und auch weitere Möglichkeiten in der Projektadministration nutzen, um Projekte transparent den Förderprogrammen zuzuordnen. Hierzu wäre auch die Systematik der FKZ zu überprüfen.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat entgegnet, dass die Leitinitiativen keine Fachprogramme seien. Sie seien ein strategisches, politisches und kommunikatives Instrument, das in „FONA³“ der Binnengliederung diene und entsprechende Ziele hätte. Die einzelnen Förderrichtlinien enthielten operationalisierbare Zielsetzungen, soweit dies in der Forderungsförderung möglich sei. Das BMBF prüfe, in wie weit Ziele künftig noch konkreter formuliert werden können.

Die einzelnen Projekte der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ würden entsprechend der fachlichen Zuständigkeit der beteiligten Referate und aus einem jeweils passenden Haushaltstitel gefördert.

Die geförderten Projekte ordne das BMBF in der LPS gemäß den Zuständigkeiten und Themen seines Haushaltsplanes zu. Eine Abbildung komplexer Sachverhalte und des Anwendungsfeldes „Städte“ in der LPS würde zu Überlappungen und zu weniger Klarheit führen. Die FKZ dienen nicht der Haushaltssystematik.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF kann weiterhin nicht präzisieren, was die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ auszeichnet. Einerseits sieht es die Leitinitiativen als ein verbindliches und zielgerichtetes Strukturelement von „FONA³“ an, andererseits erkennt es den damit verbundenen programmatischen Charakter. Wir unterstreichen daher unsere Empfehlung, die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ als eigenständiges Rahmenprogramm zu fassen.

Der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung und sachlichen Bindung erfordert es, dass schon bei der Haushaltsaufstellung festgelegt wird, zu welchen Zwecken und für welche Programme die Mittel bereitgestellt werden. Die Mittel sind dementsprechend schließlich zu verwenden. Die Leitinitiativen dürfen nicht dazu genutzt werden, diese Haushaltsgrundsätze zu unterlaufen. Wir fordern das BMBF deshalb auf, in der Titelgruppe 40 „Nachhaltigkeit, Klima, Energie“ ab dem nächsten Haushaltsjahr trennscharf für die jeweiligen Titel darzustellen, welche Leitinitiativen bzw. Rahmenprogramme daraus finanziert werden. In den Erläuterungen der Titel sind die dazugehörigen Förderrichtlinien und die hierfür veranschlagten Mittel aufzuführen. Dies betrifft auch die „Dachbekanntmachung“ zur Leitinitiative, die wir unter Tz. 6 behandeln.

Dem Anspruch der LPS wird das BMBF nicht gerecht, wenn es die geförderten Projekte schlicht nach „Zuständigkeit und Vorgaben“ seines Haushaltsplans einordnet. Wir bitten das BMBF daher, die Struktur der LPS und die Zuordnung der geförderten Projekte in seinem Geschäftsbereich zumindest für die Stadtforschung eingehender zu überprüfen. Das BMBF sollte hierbei in Erwägung ziehen, bereits bei der Planung von Fördermaßnahmen die Zuordnung zur LPS vorzugeben und dies nicht länger den Projektträgern zu überlassen. Darüber

hinaus regen wir an, über die Kennzeichnung der Projekte ihren Bezug zu den Programmen transparenter machen kann.

4 Programmmanagement

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Darstellung des Durchführungsaufwandes

(1) Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) beschloss im Jahr 2012, dass im Einzelplan des BMBF bei allen Fördertiteln der Durchführungsaufwand durch einheitliche Erläuterungen transparent darzustellen ist. Das BMBF sollte neben den Ausgaben für die Projektträger auch die für das Programmmanagement ausweisen. Hierunter versteht das BMBF sämtliche Verwaltungsausgaben zur Durchführung der jeweiligen Fachaufgabe, die außerhalb von Projektträgerleistungen anfallen. Beispielhaft nennt es Ausgaben für Begutachtungen, Evaluationen, Beratungen und so genannte „fiktive Vorhaben“. Für „fiktive Vorhaben“ stellt das BMBF Mittel für Veranstaltungen, Studien und Öffentlichkeitsarbeit bereit. Diese Leistungen sind nicht Bestandteil der Projektträgerverträge, werden zum Teil aber von den Projektträgern bewirtschaftet.

Für Ausgaben zum Programmmanagement stellte das BMBF alleine für den Auftrag „Begleitende Maßnahmen und Zusatzaufgaben der Projektträgerschaft im Bereich Nachhaltigkeit, Klima, Energie“ (BM-NKE) dem VDI-Technologiezentrum (VDI-TZ) in einem fiktiven Vorhaben bislang 2,7 Mio. Euro aus dem Kapitel 30 04, Titel 685 43 bereit. Die Ausgaben überstiegen für die Jahre 2015 und 2016 die für Programmmanagement ausgewiesenen Angaben in diesem Haushaltstitel.

(2) Im Jahr 2017 schrieb das BMBF die Geschäftsstelle für die IPZ öffentlich aus. Sie sollte das BMBF und die weiteren Beteiligten beraten und sie organisatorisch bei ihren Sitzungen und Kongressen unterstützen. Zu ihren Aufgaben gehörte die Beobachtung und Unterstützung politischer Prozesse im Themenfeld der Stadtentwicklung, die Organisation von Veranstaltungen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Das BMBF vergab den Auftrag für den Zeitraum 1. April 2017 bis 31. März 2020 an das VDI-TZ. Es ging hierbei von Kosten in Höhe von 1,5 Mio. Euro aus. Für Veranstaltungen, Publikationen und Studien, die das VDI-TZ

nicht selbst erbringt, stellte das BMBF weitere 300 000 Euro in einem „fiktiven Vorhaben“ bereit. Das BMBF sah die Geschäftsstelle als „atypischen“ Projektträger, der im Ausnahmefall auch Fördervorhaben betreuen sollte. Gleichwohl führte das BMBF diesen Auftrag nicht in seiner Übersicht der Projektträger zum Einzelplan 30 auf. Es fasste diesen Auftrag und die Mittel aus dem „fiktiven Vorhaben“ auch nicht unter die Ausgaben für das Programmmanagement.

Das BMBF ließ vom DLR-Projektträger im Jahr 2016 ein Konzept für ein Begleitprojekt für die Fördermaßnahmen „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“ und „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“ entwickeln. Es sollte insbesondere Beiträge für die vom BMBF beauftragte Geschäftsstelle der IPZ liefern. Das BMBF entschied, dass für diese Dienstleistung über eine „Quasi-Bekanntmachung“ eine Zuwendung vergeben werden sollte³⁵.

Aus Kapitel 30 04 Titel 68 543 bewilligte das BMBF im September 2017 einem Verbund hierfür 1,37 Mio. Euro für den Zeitraum 1. November 2017 bis 30. Oktober 2020. Die Aufgabenbeschreibung lautete „Das Synthese- und Vernetzungsprojekt Zukunftsstadt (SynVer*Z) zielt auf eine gleichermaßen inhaltliche, organisatorische, politikberatende wie kommunikative Unterstützung der Forschungsförderung des BMBF...“. Obwohl dies unter die zuvor genannte Definition von Programmmanagement fiel, wies das BMBF es nicht als solche im Haushaltsvermerk aus.

(4) In der Übersicht seiner Projektträger³⁶ führt das BMBF auch Dienstleister auf, deren Aufgaben hauptsächlich außerhalb der Projektförderung liegen und Beratung und Unterstützung des Bundesministeriums umfassen. Ein Beispiel ist der nachfolgend in Tz. 4.1.2 behandelte Auftrag BM-NKE an das VDI-TZ. Die Aufgaben dieses Auftrags entsprachen zumindest bei den Aufgaben zur Strategieentwicklung der Definition für „externe Beratungsleistungen“ des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)³⁷. Die Vergabe externer

³⁵ Text der Bekanntmachung: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1373.html>.

³⁶ Siehe Übersicht 2 „Projektträger und Projektbegleiter des BMBF“ zum Einzelplan 30 des Bundeshaushaltsplans.

³⁷ Zuletzt siehe BMF Schreiben (Gz. II A 2 - H 1200/19/10031, DOK 2019/1106242) „Haushaltsführung 2020“ vom 20. Dezember 2019. Demnach ist eine externe Beratung eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Ausnahmen sind u. a. Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit

Berateraufträge wird vom Deutschen Bundestag kritisch gesehen, da ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit oftmals in Zweifel stehen und sie die Neutralität des Verwaltungshandelns gefährden könnten. Der Haushaltsausschuss bat das BMF deshalb, die Ausgaben für Berater bei den Ressorts abzufragen und hierüber regelmäßig zu berichten³⁸. Das BMBF nannte dem BMF seinen Auftrag an das VDI-TZ in diesem Zusammenhang bislang nicht³⁹.

Für Projektträgerleistungen zu „FONA³“ plante das BMBF für das Jahr 2019 Ausgaben von knapp 29,5 Mio. Euro. Die Aufträge führen vier unterschiedliche Organisationen durch, zum Teil auch in Form von Konsortien. Eine übergreifende Gesamtübersicht zur Aufgabenverteilung hat das BMBF nicht. Die für die Projektträger in der Übersicht genannten Einsatzbereiche stimmen nur zum Teil mit den jeweiligen Erläuterungen des Haushaltstitels überein und geben nicht durchgängig wieder, welche Förderprogramme sie abwickeln.

4.1.2 Projektträgerschaft Begleitende Maßnahmen (BM-NKE)

(1) Das BMBF entschied im Jahr 2012, dass viele Fragestellungen in der Forschung zur Nachhaltigkeit einen übergreifenden, systematischen Ansatz erforderten, die von einem Dienstleister übernommen werden sollten. Für BM-NKE sah es in der Leistungsbeschreibung im Wesentlichen folgende Aufgaben vor:

- Beobachtung und Analyse von Forschung und Entwicklung zu übergreifenden Themen der Nachhaltigkeit,
- Aufbereitung von Zukunftsthemen,
- Unterstützung des BMBF bei der internen Strategieentwicklung,
- Unterstützung des BMBF bei der Weiterentwicklung der Programmatik im Bereich Nachhaltigkeit, darunter das Veranstaltungsmanagement für das „FONA“ Forum und Unterstützung bei der Evaluation von Fördermaßnahmen,

Forschungsförderungsprojekten, wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen, Verträge zur Beantwortung von Fragen durch Kommissionen und Aufträge für Redemanuskripte.

³⁸ Vgl. hierzu Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO (Gz. I 5 - 2011- 0622) vom 6. August 2013.

³⁹ Deutscher Bundestag Drucksache 19/7489 vom 1. Februar 2019: Externe Beratung in den Bundesministerien seit 2006.

- Unterstützung des BMBF in der Fachinformation und Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Beratung des BMBF bei der Einpassung der Forschungsstrategie in übergreifende Nachhaltigkeitsstrategien.

Vor dem Start der Ausschreibung hatte das BMBF den Auftragswert auf 2 Mio. Euro pro Jahr geschätzt. Die Preise der Bieter lagen etwas und in einem Fall sehr deutlich darüber. Das BMBF begründete die Zuschlagserteilung nicht nur mit den besser bewerteten Fachkonzepten, sondern auch mit dem größten Umfang an wissenschaftlichem Personal. Für die in den Angeboten geforderten Konzepte gab das BMBF keine Vorgaben, um den Aufwand oder die Preise für einzelne Leistungen vergleichbar zu machen. Für die Bewertung der Konzepte beschrieb es drei Klassen, die eine Spannweite von jeweils drei bis vier Punkten umfassten. Die Bewertungskriterien für die Konzepte hatte es nicht abschließend festgelegt, sondern nur beispielhaft aufgeführt.

Die Vergabeordnung sieht vor, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Das wirtschaftlichste Angebot ist das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis⁴⁰.

(2) Mit BM-NKE wollte das BMBF Begleitaktivitäten verschiedener Projektträger zusammenfassen, deren Aufwand es nicht beziffern konnte. Den tatsächlichen Bedarf ermittelte es bei den Fachreferaten nicht im Detail und nutzte hierfür keine der für die Bundesverwaltung empfohlenen Methoden⁴¹.

Auch nach der Zuschlagserteilung für die BM-NKE verblieben weitere, übergreifende Begleitaufgaben bei anderen Projektträgern der UA 72. So nimmt parallel zur BM-NKE auch der DLR-Projektträger referatsübergreifend für das BMBF Aufgaben der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ wahr. Die bei der Zuschlagserteilung für die BM-NKE in Aussicht gestellte Kostenersparnis ergab sich zumindest in diesem Bereich nicht.

(3) Das BMBF hob zum Vertragsbeginn der BM-NKE in einer internen Strategieklausur heraus, dass die Unterabteilung 72 in den letzten Jahren permanent über die Grenzen der Belastbarkeit gearbeitet habe und die zusätzlichen personellen Ressourcen durch die BM-NKE entschlossen einsetzen sollte. Die

⁴⁰ § 58 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung).

⁴¹ Z. B. das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des BMI und des Bundesverwaltungsamtes.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Projektträgerschaft BM-NKE wurden fünf Referaten der Unterabteilung fest zugeordnet und erhielten von ihnen jeweils ihre Aufträge. In einer gemeinsamen Besprechung betonte das BMBF, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BM-NKE sehr eng in die Referatsarbeit einbezogen seien.

Ausgehend von der Stellenbesetzung nach dem Geschäftsverteilungsplan stand den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des höheren Dienstes der fünf Referate im BMBF zumindest zeitweilig eine deutlich höhere Anzahl von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der BM-NKE gegenüber⁴². Ihre Aufgaben waren in weiten Teilen identisch mit den Aufgaben der Referate im BMBF. Sie umfassten die Koordination des Gesamtprozesses zur Entwicklung von Zukunftsthemen, das strategisches Audit und die Programmentwicklung für das Rahmenprogramm „FONA“, die Vorbereitung von Stellungnahmen oder Kabinetttvorlagen und Unterstützung bei der Aufsicht des BMBF über einzelne Einrichtungen.

Um Interessenkollisionen mit den Projektträgern für die Projektförderung auszuschließen, hatte das BMBF ursprünglich vorgesehen, dass das VDI-TZ in seinem Auftrag BM-NKE keine Projektförderung übernehmen sollte. Für den „Wettbewerb Zukunftsstadt“, den es fachlich vorbereitete, übernahm das VDI-TZ dennoch die Abwicklung der Projektförderung.

Im Jahr 2011 hatte der Bundesrechnungshof dem BMBF empfohlen, Projektträgeraufgaben von den eigenen Aufgaben durch eine Schnittstellenanalyse abzugrenzen⁴³. Dies ist notwendig, da es zur Auslagerung ministerieller Aufgaben auf die Projektträger kommen kann, die die Neutralität des Verwaltungshandelns beeinträchtigen. Eine solche Schnittstellenanalyse, die auch zeigt, was vom Ressort selbst zu erledigen ist, nahm das BMBF für die BM-NKE nicht vor. Zur Umsetzung der Aufgaben der BM-NKE sah es bei sich im Haus auch nicht die erforderliche Expertise. Es vertrat die Ansicht, dass es selbst durch Neueinstellungen diese Expertise in angemessener Zeit nicht hätte aufbauen können.

⁴² Der Geschäftsverteilungsplan gibt die Stellenbesetzung wieder und nicht die Soll-Personalausstattung.

⁴³ Bericht des Bundesrechnungshofes an das BMBF nach § 88 Absatz 2 BHO über den Einsatz von Projektträgern durch das BMBF (Gz.: VI 1 - 2010 - 0608) vom 7. Juli 2011.

4.2 Würdigung

Das BMBF hat den Durchführungsaufwand für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ nicht vollständig und transparent in seinem Haushaltsplan ausgewiesen und somit auch nicht zutreffend dargestellt, welche Mittel für Projektförderungen zur Verfügung standen. Es hat im Weiteren nicht konsequent unterschieden zwischen der Abwicklung der Projektförderung einerseits und der Unterstützung des Ministeriums andererseits. Hierdurch ist nicht ersichtlich gewesen, wie hoch die Ausgaben für externe Beratung gewesen sind, die einer kritischen Beobachtung des Parlamentes unterliegen. Weder intern noch öffentlich hat es die Aufgabenverteilung der Projektträger und Begleitmaßnahmen transparent und nachvollziehbar gemacht, was eine zentrale Voraussetzung für effiziente Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung ist.

Das BMBF hat bei der Ausschreibung der BM-NKE keine ausreichenden Vorgaben gemacht, um hinsichtlich des Preis-Leistungs-Verhältnisses vergleichbare Angebote zu erhalten. Es hat nicht deutlich festgelegt, nach welchen Kriterien die Konzepte zu bewerten waren. Wir bezweifeln, dass das Bewertungsverfahren geeignet war, eindeutig das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot zu bestimmen. Die erhoffte Kostenersparnis durch Einsparungen an anderer Stelle hat das BMBF nicht erzielen können.

Auch wenn das BMBF den Auftrag BM-NKE als Projektträgerschaft ausgewiesen hat, war es seine Absicht, hierdurch unmittelbar personelle Unterstützung für sich zu erhalten. Der personelle Umfang und die Einbindung in die ministeriellen Geschäfte führen zu der Frage, ob die beteiligten BMBF-Referate ohne BM-NKE überhaupt noch handlungsfähig sind und das BMBF ein neutrales und unabhängiges Verwaltungshandeln sicherstellen kann. Unsere Zweifel rühren auch daher, weil das BMBF es versäumt hat, eine Schnittstellenanalyse zu seinen eigenen Leistungen zu erstellen. Im Weiteren sehen wir die Gefahr, dass der VDI-TZ sich seine Aufgaben selbst generiert und für das BMBF zu einem unverzichtbaren Wissensträger wird.

Das Rahmenprogramm „FONA“ läuft nun knapp 15 Jahre. Wir halten es für nicht länger vertretbar, dass das BMBF hierfür keine ausreichende Expertise im eigenen Haus hat und sich nahezu vollständig auf externe Dienstleister verlässt.

4.3 Empfehlung

Das BMBF muss transparent machen, welche Stellen es mit der Durchführung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ und des Rahmenprogramms „FONA³“ betraut hat. Es sollte hierzu trägerübergreifend die Geschäftsverteilung erfassen und sichtbar machen.

Das BMBF muss den Durchführungsaufwand vollständig in seinem Einzelplan ausweisen. Sein unsystematisches Vorgehen hierbei rechtfertigt es nicht länger, Zuwendungsprojekte von dieser Darstellung auszunehmen. Dienstleistungen, die externer Beratung entsprechen, sind in Gänze oder in den entsprechenden Teilen als „Programmmanagement“ auszuweisen. Entsprechen sie der Definition des BMF, muss das BMBF sie dort melden.

Vor einer möglichen Neuausschreibung der BM-NKE muss das BMBF die Notwendigkeit und den Bedarf für das Aufgabenpaket erheben. Es sollte hierzu auf für die Bundesverwaltung entwickelte Methoden setzen. Plant es, Leistungen aus seinem Bereich extern zu vergeben, muss es eine Schnittstellenanalyse durchführen. Es muss bei der Planung wie auch bei Umsetzung dieses Auftrages neutral und unabhängig handeln können. Sollte dies in Frage stehen, muss es im Haus die notwendigen Personalkapazitäten vorhalten.

Vor dem Zukauf von Unterstützungsleistungen muss das BMBF entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben Handlungsalternativen prüfen. Entscheidet es sich für die öffentliche Ausschreibung, muss es sich an die Vergabegrundsätze halten, d. h. es muss die Leistungen umfassend beschreiben und einen Wettbewerb um das beste Preis-/Leistungs-Verhältnis sicherstellen.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat eingeräumt, dass es den Auftrag für die IPZ Geschäftsstelle nicht unter den Ausgaben für Programmmanagement aufgeführt hat. Dies sei ein Versehen gewesen. Eine Umstrukturierung in der Titelgruppe für „FONA“ habe zudem zu Ungenauigkeiten in den Angaben geführt. Sollte die Geschäftsstelle für die IPZ Projektträgeraufgaben übernehmen, werde das BMBF prüfen, ob dieser Auftrag in der Übersicht seiner Projektträger aufzuführen ist.

Das BMBF hat hervorgehoben, dass SynVer*Z ein Begleitforschungsprojekt sei und nicht unter „Programmmanagement“ fallen würde. Das Projekt leiste eine „Syntheseforschung“, die den Transfer der Forschungsergebnisse in die Praxis

und die Kommunikation unterstützt. Hierzu sei eine Zusammenarbeit mit der IPZ Geschäftsstelle notwendig.

Das BMBF hat die Auffassung vertreten, dass die Aufgaben der BM-NKE nicht unter die Definition des BMF zu externen Beratern falle. Sie nehme Aufgaben wahr, die unter den Ausnahmetatbestand „Beratungen im Zusammenhang mit Forschungsförderungsprojekten“ fallen. Ihre vertraglich vereinbarten Aufgaben seien keine ministeriellen Aufgaben. Sie stellen weder die ministerielle Handlungsfähigkeit noch ein unabhängiges Verwaltungshandeln in Frage. Die BM-NKE habe das BMBF als Projektträgerleistung im Einzelplan 30 transparent ausgewiesen.

Im Rahmen der öffentlichen Ausschreibungen habe das BMBF die Aufgaben aller Projektträgerschaften einschließlich der Begleitmaßnahmen transparent gemacht.

Beim Vergabeverfahren der BM-NKE habe das BMBF alle Vergabevorschriften eingehalten. Eine nachträgliche Änderung des Bewertungsverfahrens war nicht möglich.

Die Aufgaben der BM-NKE wurden mit allen beteiligten Referaten abgestimmt. Die Zusammenarbeit der BM NKE mit den Fach-PT werde durch die Steuerung der BMBF Referate effizient gewährleistet.

Vor einer möglichen Neuausschreibung der BM-NKE werden das BMBF die Aufgaben des Projektträgers beschreiben und prüfen, ob ein solcher Auftrag notwendig ist.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMBF haben gezeigt, dass das Begleitforschungsprojekt SynVer*Z letztlich der zielgerichteten Verbreitung von Programmergebnissen dient. Wir sehen hierin eine Unterstützung des Programmmanagements. Die Haushaltsmittel hierfür stehen nicht mehr für anderweitige ergebnisoffene Forschungsprojekte zur Verfügung. Im Sinne der Haushaltstransparenz sollten solche Projekte – ungeachtet ob sie Zuwendungen oder Aufträge sind – als Maßnahmen des Programmmanagements ausgewiesen werden. Auch angesichts der eingeräumten Lücken muss das BMBF seinen Durchführungsaufwand für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ und das Rahmenprogramms

„FONA³“ in vollem Umfang in seinem Einzelplan transparent machen. Hierbei muss es auch die Begleitforschungsprojekte berücksichtigen.

Auf Grund der laufenden Entwicklung von „FONA³“ halten wir es für unverzichtbar, dass trägerübergreifend die gegenwärtige Aufgabenverteilung für das Programmmanagement zumindest programmintern ersichtlich ist.

Da die BM-NKE im Wesentlichen keine Projektförderungen abwickelt, ist es für die Haushaltstransparenz nicht hinreichend sie schlicht als „Projektträger-schaft“ auszuweisen. Nicht bezweifelt hat das BMBF den von uns festgestellten Umfang der über die BM-NKE zugekauften Beratungsleistungen und die Einbindung in die Referate. Alleine dieses Ausmaß lässt daran zweifeln, ob das BMBF im Bereich „FONA“ unabhängig und eigenständig handeln kann. Wir begrüßen es, dass das BMBF prüft, ob die Fortsetzung eines solchen Auftrags notwendig ist. Bei einer künftigen Ausschreibung sollte es im Vorhinein eindeutig festlegen, nach welchen Kriterien es die Konzepte der Anbieterinnen und Anbieter bewerten wird.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Empfehlungen und schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

5 Fördermaßnahme „Wettbewerb Zukunftsstadt“

5.1 Sachverhalt

(1) Im Jahr 2015 startete das BMBF die Fördermaßnahme „Wettbewerb Zukunftsstadt“ in Form eines dreistufigen Wettbewerbs⁴⁴. Es forderte Kommunen auf, gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern Visionen für eine integrierte Stadtentwicklung für die Jahre nach 2030 zu entwickeln.

Zur Vorbereitung finanzwirksamer Maßnahmen, wie z. B. Förderrichtlinien, fordert die Haushaltsordnung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁴⁵. Zu klären sind hierbei der Bedarf sowie die Finanzierungskompetenz des BMBF. Hieraus sind konkrete und überprüfbare Ziele abzuleiten und geeignete Maßnahmen zu bestimmen. Eine entsprechende Untersuchung führte das BMBF für den „Wettbewerb Zukunftsstadt“ nicht durch.

⁴⁴ Siehe <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung.php?B=1007>.

⁴⁵ Siehe VV Nr. 2 zu § 7 BHO. In der EGO-BMBF 9.6 auch als „Ex-ante-Evaluation“ bezeichnet.

Das BMBF leitet seine Zuständigkeit für Forschungsförderung aus der "Natur der Sache" bzw. dem "Sachzusammenhang" ab. Es beruft sich hierzu auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz (Ausbildungshilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung). Wissenschaftliche Forschung ist die Forschung nach wissenschaftlich anerkannten Methoden und mit wissenschaftlichen Mitteln⁴⁶. Die Förderung wissenschaftlicher Forschung war nicht Gegenstand des Wettbewerbs.

Eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache kann das BMBF nur in Angelegenheiten geltend machen, die bundeseinheitlich wahrzunehmen sind. Dies kann aber nur Fälle betreffen, bei denen die Wahrnehmung einer Aufgabe durch ein Land nicht möglich ist und die einen überregionalen Charakter haben⁴⁷. Die Förderung der Stadtentwicklung sowie deren Weiterentwicklung ist eine Aufgabe der Länder, der sie ausnahmslos nachkommen⁴⁸.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bund nach Artikel 104 b Grundgesetz den Ländern finanzielle Unterstützung für fremde Aufgaben gewähren. Bund und Länder müssen hierfür ein Einvernehmen erzielen. Von den Ländern wird eine finanzielle Beteiligung gefordert⁴⁹. Innerhalb der Bundesregierung ist das BMI für Stadtentwicklung und Städtebau zuständig. Es hat mit den Ländern eine Verwaltungsvereinbarung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen abgeschlossen⁵⁰. In dieser Vereinbarung ist auch die Förderung integrierter Entwicklungskonzepte mit Beteiligung der Bürger vorgesehen. Bund und Länder erkennen dort ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip an. Bundesmittel sind demnach nur im notwendigen Umfang einzusetzen, falls es keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten gibt.

(2) In der ersten Phase des Wettbewerbs förderte das BMBF 51 Kommunen. Dies entsprach 0,46 % aller Kommunen in Deutschland. Sie erhielten jeweils

⁴⁶ Maunz/Dürig/Maunz, 86. EL Januar 2019, Grundgesetz Artikel 74 Rn. 178. Wissenschaftliche Forschung grenzt sich demnach von der Forschungsmethode her von anderer Forschung ab.

⁴⁷ Siehe Bundestagsdrucksache 16/813 vom 7. März 2006 zur Änderung des Grundgesetzes, S. 17.

⁴⁸ Die hierfür zuständigen Landesministerien können über <https://www.bauministerkonferenz.de/> aufgerufen werden.

⁴⁹ Siehe Maunz/Dürig/Schwarz Grundgesetz Artikel 104b Rn. 20 – 22.

⁵⁰ Siehe https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/RechtlicheGrundlagen/RechtlicheGrundlage_node.html.

35 000 Euro. Insgesamt stellte das BMBF für die erste Phase 1,75 Mio. Euro bereit.

Für die zweite Phase des Wettbewerbs wählte es aus diesem Kreis 23 Kommunen aus und gewährte pro Kommune eine Förderung von bis zu 200 000 Euro, mit der sie die Visionen wissenschaftlich prüfen lassen und ein Konzept zur Umsetzung erarbeiten konnten. Die zweite Phase des Wettbewerbs endete im Jahr 2018. Das BMBF stellte hierfür insgesamt 4,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Antragsberechtigt waren Kommunen. Wissenschaftliche Partner konnten von ihnen beauftragt werden oder in Verbünden mit den Kommunen direkte Zuwendungen vom BMBF erhalten. 75 % aller Zuwendungsmittel der zweiten Phase gingen an wissenschaftliche Einrichtungen. Neun Kommunen gaben ihre Mittel komplett in Form von Aufträgen an Dritte weiter und erbrachten mit der Zuwendung selbst keine Leistungen. Sechs weitere Kommunen gaben mehr als die Hälfte ihrer Zuwendung an Dritte weiter.

Die Zuwendungsregeln des BMBF schreiben vor, dass bei der Leistungserbringung durch Dritte zu prüfen ist, ob die geplante Projektstruktur angemessen ist. Wenn der Umfang eines Auftrags die eigenen Aktivitäten der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers überschreitet, erscheint sie zweifelhaft. In diesen Fällen werden faktisch über das Instrument des Auftrags verdeckt Bundesmittel weitergeleitet⁵¹.

(3) Der Haushaltsausschuss hatte beschlossen, dass im Einzelplan des BMBF bei allen Fördertiteln der Durchführungsaufwand transparent darzustellen ist⁵². Das BMBF beauftragte das VDI-TZ für die BM-NKE mit der Projektträgerschaft für den „Wettbewerb Zukunftsstadt“. Die anteiligen Kosten für diese Projektträgerschaft hat es nicht gesondert in seiner Übersicht im Einzelplan ausgewiesen. Aus den Aufgabenprofilen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ging hervor, dass im Jahr 2016 sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anteilig mit der Auswahl und Bewertung der Skizzen sowie der Abwicklung der Projektförderung beim PT BM-NKE befasst waren. Die Förderungen in Höhe von 5,75 Mio.

⁵¹ BMBF: Elektronisches Handbuch der Projektförderung, Kapitel 3.3 (Verträge), Nummer 7 (Aufträge an Dritte).

⁵² 87. Sitzung des Haushaltsausschusses, 25. April 2012, Drucksache 17(8)4401. Siehe auch Tz. 4.1.1.

Euro in den ersten beiden Phasen waren mit von uns geschätzten Verwaltungskosten von 1,5 Mio. Euro verbunden⁵³. Ausgehend vom Fördervolumen lag die Kostenquote somit bei 25 %. Bei Projektförderungen hält das BMBF selbst einen Verwaltungskostenanteil von 5 % für üblich⁵⁴.

(4) Vier der sieben Kommunen, die das BMBF im November 2018 für die dritte Phase auswählte, verfügten nach vier Jahren Förderung durch das BMBF nicht über ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Ein solches Konzept ist eine Fördervoraussetzung für das Programm „Soziale Stadt“ der Städtebauförderung⁵⁵.

5.2 Würdigung

Das BMBF hat seine Kompetenz zur Forschungsförderung überschritten, indem es stadtplanerische Aufgaben in Kommunen förderte. Das BMBF hat nicht den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit eingehalten und hinterfragt, ob der geringe Mitteleinsatz überhaupt zielführend sein konnte und geeignet war, um Ergebnisse von überregionaler Bedeutung hervorzubringen. Es hat sich auch nicht mit der in Teilen gleichlaufenden Finanzhilfe des Bundes für Städtebauförderung auseinandergesetzt. Hierdurch hat es ein paralleles Förderangebot geschaffen und zugelassen, dass das Angebot der Förderungen undurchsichtiger wird und an Zusammenhang verliert.

Das BMBF hat Zuwendungen an Kommunen gezahlt, die die Mittel selbst nicht genutzt haben. Es hat damit seine eigenen Richtlinien missachtet. Wir bezweifeln auch in der Sache, dass sich eine integrierte kommunale Stadtentwicklung vollständig über externe Auftragsverhältnisse betreiben lässt. Das BMBF hätte die Zuwendungen in diesen Fällen nicht bewilligen dürfen.

⁵³ Über den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2018 mit der Annahme, dass im Schnitt zwei Vollzeitkräfte eingesetzt wurden. Das VDI-TZ selbst konnte die Kosten dieser Projektträgerschaft nicht beziffern, da sie Teil seines Festpreises für die BM-NKE sind.

⁵⁴ Antwort auf die Mündliche Anfrage 121, Bundestagsdrucksache 17/1534, Plenarprotokoll 17/39. Zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit von Projektträgerkosten galt im BMBF bei der freihändigen Vergabe von Projektträgerleistungen eine Kostenquote von 5 % als Obergrenze (siehe Ausschussdrucksache 12-389 vom 27. Oktober 1993). Die Projektträgerleistungen für den Wettbewerb Zukunftsstadt hatte das BMBF nicht gezielt ausgeschrieben, sie fiel in das Leistungspaket der BM-NKE (siehe Tz. 4.1.2). In diesem Rahmen hatte es den besonderen Verwaltungsaufwand für den Wettbewerb nicht dargestellt und begründet.

⁵⁵ Siehe Verwaltungsvereinbarungen unter https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/RechtlicheGrundlagen/RechtlicheGrundlage_node.html.

Der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand für die kleinteiligen Zuwendungen steht im Widerspruch zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundesmittel. Das BMBF hat auch nicht ausreichend auf eine Passfähigkeit zur führenden Städtebauförderung geachtet. Hiermit steht auch die Nachhaltigkeit seiner Förderungen in Frage.

5.3 Empfehlung

Die Förderung kommunaler Konzepte zur Stadtentwicklung sollte das BMBF den dafür zuständigen Ländern und Kommunen überlassen. Wir fordern deshalb, eine Förderung in dieser Form nicht fortzuführen. Das BMBF muss bei künftigen Förderungen seine Finanzierungskompetenz und das Subsidiaritätsprinzip beachten. Bei jeglicher Fördermaßnahme ist es stets auch gehalten zu prüfen, ob sie notwendig ist. Wenn dies in Frage steht, sollte das BMBF von eigenen Fördermaßnahmen absehen.

Das BMBF muss stets dafür Sorge tragen, dass es seine Programme wirtschaftlich durchführt. Ein Anhaltspunkt für die Höhe vertretbarer Durchführungskosten kann nach wie vor die 5 %-Regel sein. Beabsichtigt es hierfür Marktpreise zu ermitteln, muss es die zu erbringenden Leistungen umfassend beschreiben und einen Anbieterwettbewerb sicherstellen.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, dass es nicht die integrierte Stadtentwicklung fördere. Hierfür sei es nicht zuständig. Es fördere mit dem Wettbewerb die Forschung zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Bedarf für eine umsetzungsorientierte Förderung sei im Rahmen des Agendaprozesses der NPZ festgestellt worden. Daraufhin habe das BMBF den Förderbedarf für den Wettbewerb festgestellt und hierfür überprüfbare Ziele definiert, wie „neue Lösungen und Alternativen, um bestehende Strukturen der Kommunen auch für die Zukunft lebenswert und nachhaltig zu gestalten“.

Forschung für Nachhaltigkeit unterscheide sich von rein technologisch orientierter FuE und beziehe nicht-wissenschaftliche Akteure ein (transdisziplinär). Das Bundesinteresse würde sich von der Bedeutung der Städte für die Nachhaltigkeit und der Relevanz von Forschung für die nachhaltige Gestaltung der Städte ableiten.

Das BMBF hat im Weiteren erklärt, dass die Kommunen im Wettbewerb eine zentrale Rolle haben und sich aktiv an der Projektleitung beteiligten. Die einzelnen Projektstrukturen seien angemessen gewesen.

Das BMBF hat bestritten, dass der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig hoch gewesen sei. Nach Auskunft seines zuständigen Projektträgers lägen sie im üblichen Rahmen. Um eine transformative Wirkung der Forschung zu erreichen sei eine intensivere Beratung und Begleitung der Beteiligten notwendig gewesen.

Das BMBF hat hervorgehoben, dass ein integriertes Stadtentwicklungskonzept keine Fördervoraussetzung für die dritte Phase des Wettbewerbs war. Eine Förderung von Aufgaben, die in den Bereich der Städtebauförderung fallen, war ausdrücklich ausgeschlossen.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme verdeutlicht, dass es eine umsetzungsorientierte Forschung für eine nachhaltige Stadtentwicklung fördert. Die Evaluation von „FONA“ belegt, dass das in den Projekten erarbeitete Handlungswissen für die Beratung von Verwaltung und Politik genutzt wird und in Planungsverfahren einfließt⁵⁶. Wir kritisieren nicht den Anwendungsbezug der Forschungsförderung. Wir sehen vielmehr die Gefahr, dass die Forschungsförderung unter dem Begriff der „transdisziplinären Forschung“ ohne klare Grenzen in die Zuständigkeiten anderer Ressorts und Gebietskörperschaften vordringt. Dies könnte dazu führen, dass Kommunen und Länder ihre Finanzmittel für stadtplanerische Aufgaben zurückhalten und vom Bund weitere Fördermittel fordern. Auch eine Förderung „transdisziplinärer Forschung“ muss im Rahmen der Zuständigkeiten erfolgen.

Das BMBF verstößt gegen den Beschluss des Haushaltsausschusses, wenn es den Aufwand für das Management seiner Programme nicht transparent ausweist. Die Kleinstförderungen verursachen im Zuwendungsverfahren einen unverhältnismäßig hohen Aufwand. Schon deshalb bleiben wir bei unserer Auffassung, dass der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig ist. Wir können auch nicht erkennen, dass die Förderung von sieben Kommunen eine derartige

⁵⁶ Fraunhofer ISI/Progons AG, Januar 2020: Evaluation der BMBF-Rahmenprogramme Forschung für die Nachhaltigkeit FONA 1 (2005-2009) & Forschung für Nachhaltige Entwicklungen FONA 2 (2010-2014), Abschlussbericht, S. 116 f. (PDF S. 132 f.)

Bedeutung hat, dass sie ein Bundesinteresse begründet. Dem widerspricht auch, dass nicht alle Länder vertreten sind. Da die meisten der ausgewählten Kommunen keine integrierten Stadtentwicklungskonzepte haben, bezweifeln wir, dass das BMBF seinem Anspruch einer umsetzungsorientierten Forschung gerecht wird. Wir bekräftigen deshalb unsere Empfehlungen und schließen die Prüfung in diesem Bereich ab.

6 Fördermaßnahme „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“ (Dachbekanntmachung)

6.1 Sachverhalt

(1) Im März 2016 veröffentlichte das BMBF eine Förderrichtlinie zur „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“⁵⁷. Das BMBF verstand diese Förderrichtlinie als „erste abgestimmte Dachbekanntmachung der Unterabteilung 72 zur nachhaltigen Stadtentwicklung im 3. Rahmenprogramm FONA“. In seiner Geschäftsordnung und in seinem Zielsystem⁵⁸ hatte das BMBF nicht festgelegt, was eine „Dachbekanntmachung“ auszeichnet und was sie von einem übergeordneten Rahmen- oder Fachprogramm einerseits und einer Förderrichtlinie andererseits unterscheidet.

(2) Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen verlangt die Geschäftsordnung des BMBF vor der Neukonzeptionierung eines Programms eine „Ex-ante-Evaluation“⁵⁹. Sie kann einen Agenda Prozess umfassen, muss aber eine Standortbestimmung mit Herleitung der Notwendigkeit staatlichen Handlungsbedarfs enthalten. Eine solche „Ex-ante-Evaluation“ führte das BMBF nicht durch.

(3) Mit der Richtlinie wollte das BMBF Modellprojekte von Kommunen für eine nachhaltige Stadtentwicklung fördern. Nach einer Definitions- sowie FuE-Phase von bis zu vier Jahren stellte es in Aussicht, eine Umsetzungs- und Verstetigungsphase von bis zu zwei Jahren zu fördern. Die Kommune sollte hierbei jeweils eine tragende Rolle einnehmen. Eine finanzielle Eigenbeteiligung der kommunalen Antragsteller war erwünscht, wurde aber von keiner Kommune geleistet. Konkrete Vorgaben hinsichtlich der Ziele, der Kooperationspartner, der Zusammenarbeit bzw. Abstimmung mit anderen Fördermittelgebern von

⁵⁷ Siehe <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1166.html>.

⁵⁸ Siehe Tz. 3.1.

⁵⁹ EGO-BMBF 9.6 mit Bezug zu VV 2.1 zu § 7 BHO.

Bund und Länder machte das BMBF nicht. Ein spezifisches, den Einzelthemen übergeordnetes Bundesinteresse an der Förderung, insbesondere durch das BMBF, stellte es in der Richtlinie nicht dar.

(4) Die Themen der Dachbekanntmachung wiesen Überschneidungen zu anderen Förderangeboten auf, wie z. B.:

- Urbane Gemeinschaft und Integration

Ziel dieser Förderung war es, „zur sozial-verträglichen und ökologisch gerechten Gestaltung der Zukunftsstadt beizutragen“ sowie „urbane Teilhabe zu stärken“. Dies sind zugleich auch wesentliche Ziele der Städtebauförderung sowie von Förderprogrammen des BMI⁶⁰ und des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend⁶¹.

- Urbane Mobilität

Die Dachbekanntmachung sah die Förderung kommunaler Verkehrskonzepte vor. Von Seiten der Bundesregierung bot das Umweltbundesamt den Kommunen hierzu bereits Unterstützung an. Der Bundesbericht Forschung und Innovation zeigt überdies, dass das BMVI weitere Fördermaßnahmen aufgelegt hat, wie z. B. das Forschungsprogramm Stadtverkehr⁶².

Die Projektförderungen der Dachbekanntmachung erfolgten aus drei unterschiedlichen Haushaltstiteln mit Beteiligung von vier Referaten des BMBF und zwei Projektträgern. Projekte z. B. zum Thema „Urbane Mobilität“ förderte das BMBF sowohl aus dem Haushaltstitel 30 04/685 43 wie auch aus 30 04/685 41. Der Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialisierung und Einzelveranschlagung sieht vor, dass für denselben Zweck Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollten⁶³.

Aus dem Haushaltsplan ging nicht hervor, in welcher Höhe das BMBF Mittel für die Dachbekanntmachung einsetzt. Eine umfassende Übersicht zu den geförderten Projekten veröffentlichte es bislang nicht.

⁶⁰ Siehe <https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmi/biwaq-bildung-wirtschaft-arbeit-im-quartier.html>

⁶¹ Siehe <https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmfsfj/justiq-jugend-staerken.html>.

⁶² BMBF: Bundesbericht Forschung und Innovation 2018, S. 177.

⁶³ Siehe § 12 Absatz 5 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 17 Absatz 4 BHO.

6.2 Würdigung

Bei der Dachbekanntmachung hat das BMBF den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet. Es hätte den Handlungsbedarf analysieren und selbst bestimmen müssen, zu welchem Thema weitere Förderungen des Bundes notwendig erscheinen. Stattdessen hat es die FINA zum Ausgangspunkt und die dort benannten Themen zum Gegenstand seiner Förderung gemacht. Da es keine konkreten Ziele festgelegt hat, fehlt es auch an einer Grundlage für eine Erfolgskontrolle der Dachbekanntmachung. Das BMBF kann damit nicht bestimmen, welche Beiträge sie zur Nachhaltigkeitsstrategie liefert.

Obwohl die Dachbekanntmachung sich an kommunale Nutzer richtet, hat das BMBF auf eine Eigenbeteiligung der Kommunen verzichtet. Dies steht im Widerspruch zu seiner Anforderung, dass sie eine tragende Rolle in den Projekten einnehmen sollen und verstößt gegen den Subsidiaritätsgrundsatz. Eine finanzielle Eigenbeteiligung wäre Ausdruck des Eigeninteresses der Kommune gewesen. Dies würde mögliche Mitnahmeeffekte reduzieren und die Aussicht auf eine nachhaltige Umsetzung der Projekte in kommunaler Selbstverantwortung verbessern. Stattdessen hat das BMBF es zugelassen, dass die Projekte selbst in der Verstetigungsphase ausschließlich vom Bund finanziert werden.

Wir haben auch hier, wie beim programmatischen Rahmen einer Leitinitiative (siehe Tz. 3.2), nicht erkennen können, wie die Dachbekanntmachung sich ins übergeordnete Zielsystem des BMBF einfügt und zur Zielerreichung von „FONA³“ beiträgt. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wären klar formulierte, sich aufeinander beziehende Ziele. Stattdessen hat die Dachbekanntmachung weiter zur Verselbständigung der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ beigetragen, ohne dass sie ihrem Anspruch gerecht wird, die Forschungsfelder von „FONA³“ wirksam zu verbinden.

Da das BMBF nicht hinreichend auf Förderaktivitäten anderer Ressorts eingegangen ist und parallel laufende Förderungen geschaffen hat, sehen wir nicht, dass es den Absichten des Nachhaltigkeitsmanagementkonzepts der Bundesregierung gerecht wird.

Das BMBF hat den Mitteleinsatz für die Dachbekanntmachung nicht transparent und nachvollziehbar in seinem Haushaltsplan ausgewiesen.

6.3 Empfehlung

Das BMBF sollte ein gesetztes Rahmenprogramm – hier „FONA³“ – konsequent nutzen und einer Erfolgskontrolle unterziehen, bevor es in diesem Rahmen wiederum einen neuen Rahmen schafft. Für die Konzeptionierung eines neuen Programms muss es die Bestimmungen seiner Geschäftsordnung einhalten und insbesondere darlegen, warum eine Förderung notwendig ist. Sofern die Themen in seine Kompetenz zur Forschungsförderung fallen, ist für kommunale Aufgaben der Stadtentwicklung eine finanzielle Eigenbeteiligung der Kommunen ggf. mit Unterstützung der Länder unverzichtbar.

Das BMBF muss sowohl für seine Rahmenprogramme wie auch für einzelne Förderrichtlinien Ziele hinreichend bestimmen, so dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Hierzu muss es auch transparent machen, welche Mittel es jeweils bereitstellt. Die Verknüpfung von übergreifendem Rahmenprogramm und Förderrichtlinien in einer Bekanntmachung erscheint uns nicht geeignet, um diese Transparenz zu erreichen. Zweck und Erläuterungen der Haushaltstitel, Ziele der Programme und Fördermaßnahmen sowie die geförderten Themen müssen in Einklang stehen, um die Steuerung und Beurteilung staatlichen Handelns sicherzustellen.

Bei weiteren Programmen und Förderrichtlinien zur nachhaltigen Entwicklung muss das BMBF das Nachhaltigkeitsmanagementsystem beachten. Es sollte seine Förderung so weit wie möglich an den Zielen und Schlüsselindikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ausrichten. Es sollte nur notwendige Maßnahmen weiterfördern, die auch zu den Zielen passen. Maßnahmen, die dem nicht genügen oder in die Zuständigkeit anderer Ressorts fallen, sollte es nicht fortführen.

6.4 Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, dass die „Dachbekanntmachung“ sich nicht von anderen Förderrichtlinien unterscheide. Diese Richtlinie würde keinen förderpolitischen Rahmen für weitere Förderaktivitäten aufspannen. Sie zeichne sich dadurch aus, dass sie die Themen und Ziele der sozial-ökologischen Forschung, der Energieforschung und der Klimaforschung verbinde und auf die Stadtentwicklung beziehe.

Da die „Dachbekanntmachung“ kein Programm sei, wäre auch eine „Ex-ante-Evaluation“ nicht notwendig gewesen. Der Handlungsbedarf sei über die NPZ und die FINA konkretisiert worden. Die Forschungsthemen seien an den fachlichen Zuständigkeiten der Referate orientiert und richteten sich nach dem Geschäftsverteilungsplan des BMBF. In der Richtlinie heißt es, dass „der Kampf um eine nachhaltige Entwicklung“ in Städten „gewonnen oder verloren wird“. Hiermit habe das BMBF den Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie und das Bundesinteresse dargelegt. In der Richtlinie habe es Ziele definiert, die operationalisiert werden können.

Das BMBF beabsichtige, für die Umsetzungs- und Verstetigungsphase Auflagen zur Eigenbeteiligung festzulegen, die die Eigeninteressen der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger widerspiegeln. Zur Abgrenzung mit anderen Förderangeboten hat das BMBF erklärt, dass es auf forschungsbaasierte Entwicklungen und Analysen ziele, wohingegen andere Zuwendungsgeberinnen und Zuwendungsgeber die Anwendung von Wissen und Methoden unterstützten. Die Finanzierung erfolge entsprechend der Zweckbestimmung der drei Haushaltstitel, sie würde den verknüpfenden Charakter der Fördermaßnahme widerspiegeln.

6.5 Abschließende Würdigung

Auch wenn das BMBF bemüht ist, themenübergreifend Forschung für nachhaltige Städte zu fördern, darf eine „Dachbekanntmachung“ nicht dazu führen, dass der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung und sachlichen Bindung nicht hinreichend umgesetzt wird. Das BMBF muss in seinem Haushaltsplan transparent machen, wozu und in welcher Höhe es Fördermittel einsetzt. Dies wird weder bei der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ (siehe Tz. 3) noch bei der „Dachbekanntmachung“ deutlich. Zweckbestimmung und Erläuterungen der Haushaltstitel leiten sich in erster Linie aus der Sache bzw. den Programmzielen ab und nicht aus den Zuständigkeiten der beteiligten Referate.

Schon die Finanzierung der „Dachbekanntmachung“ aus drei Haushaltstiteln und ihre vielfältigen programmatischen Verknüpfungen sowohl in die „Leitinitiative Zukunftsstadt“, in „FONA³“ und andere Rahmenprogramme der Bundesregierung als auch in die HTS führt zu einer Komplexität, bei der wir bezweifeln, ob sie notwendig und wirksam ist. Dies muss das BMBF auflösen und die

hierfür vorgesehen Fördermittel nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen veranschlagen (siehe auch Tz. 3.5).

Wir begrüßen es, dass das BMBF Auflagen zur Eigenbeteiligung festlegen wird. Der „transdisziplinäre“ Ansatz seiner Förderung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich in hohem Maße um anwendungsorientierte FuE handelt, an der sich die Zuwendungsempfänger finanziell beteiligen müssen.

Im Übrigen bleiben wir bei unseren Empfehlungen.

7 Evaluation

7.1 Sachverhalt

(1) Förderprogramme sind hinsichtlich ihrer Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu bewerten⁶⁴. Erfolgskontrollen sollen insbesondere Informationen liefern für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme fortgeführt werden soll. Die Geschäftsordnung des BMBF gibt vor, dass Programme, die das BMBF mit mehr als 50 Mio. Euro fördert, grundsätzlich durch externe Organisationen und Experten evaluiert werden sollen. Vor einer Neukonzeption bzw. Verlängerung oder Fortschreibung ist eine „Ex-ante Evaluation“ durchzuführen, die eine Standortbestimmung mit Herleitung der Notwendigkeit staatlichen Handlungsbedarfs umfasst⁶⁵.

(2) Das BMBF schrieb am 4. Oktober 2017 einen Auftrag für eine rückwirkende Evaluation von „FONA 1“ und „FONA 2“ aus. Die Evaluation von „FONA 3“ war nicht Gegenstand der Leistungsbeschreibung. U. a. durch die Leitinitiativen unterschied es sich sehr wesentlich von den Vorgängerprogrammen. Dennoch verband das BMBF mit der Evaluation der Vorgängerprogramme die Erwartung, dass die Ergebnisse in das Design des vierten Rahmenprogramms einfließen. Das BMBF vergab hierzu einen Auftrag an das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) in Höhe von 565 742 Euro⁶⁶. Es wurde hierbei von der Projektträgerschaft BM-NKE (siehe Tz. 4.1.2) unter anderem in der Datenerhebung zu den Projekten unterstützt. Ein Entwurf des Abschlussberichts lag dem BMBF im März 2019 vor – mehr als vier Jahre nach Abschluss von „FONA 2“ und im letzten Jahr von „FONA 3“.

⁶⁴ VV Nr. 2 zu § 7 BHO und VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO.

⁶⁵ EGO-BMBF 9.6 mit der Anlage „Evaluationen von Förderprogrammen“ (Dieser Leitfaden erschien erstmals im Jahr 2004).

⁶⁶ Siehe <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:63519-2018:TEXT:DE:HTML&src=0>.

(3) Bereits im Jahr 2015 beauftragte das BMBF BM-NKE mit der Vorbereitung für diese Evaluation. Dabei sollte auch eine Wirkungsanalyse für „FONA³“ berücksichtigt werden. „FONA³“ hatte zu diesem Zeitpunkt bereits begonnen. Das BMBF kündigte für dieses dritte Rahmenprogramm an, Mittel in Höhe von 2 Mrd. Euro für die Jahre 2015 bis 2020 bereit zu stellen. Es nannte „FONA³“ ein „lernendes Programm“, in dem die Fördermaßnahmen von vornherein auf klar formulierte Ziele ausgerichtet und die Zielerreichung systematisch evaluiert würden. Auch die eingesetzten Instrumente würden einer Prüfung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit unterzogen. Evaluation und Wirkungsanalyse sollten darüber hinaus der Weiterentwicklung von Programmstruktur und -inhalten dienen⁶⁷.

Die Evaluatorinnen und Evaluatoren stellten in ihrem Abschlussbericht heraus, dass sie „FONA³“ nicht evaluiert haben. Die Leitinitiativen und die Agenda-Prozesse als wesentliche, neue Strukturelemente von „FONA³“ waren entsprechend auch nicht Gegenstand ihrer Evaluation. Soweit dies möglich war, dehnten sie ihre Erhebungen auf Projekte von „FONA³“ aus und gaben Hinweise zur Weiterentwicklung von „FONA“⁶⁸. Darüber hinaus gehend führte das BMBF keine begleitende Evaluation von „FONA³“ durch.

Das BMBF begann im Jahr 2018 mit den Vorbereitungen für ein neues, viertes Rahmenprogramm „FONA“, das im Jahr 2020 starten sollte⁶⁹. Die rückwirkende Evaluation von „FONA 1“ und „FONA 2“ enthielt keine „Ex-ante Evaluierung“, die den Vorgaben der Geschäftsordnung des BMBF entsprach.

(4) Das BMBF ließ im Jahr 2013 ein internes Audit von „FONA 2“ erstellen. Hierfür haben die fünf an FONA beteiligten Fachreferate im BMBF zwei Fördermaßnahmen ausgewählt, für die beispielhaft das Erreichen der jeweiligen Förderziele betrachtet wurde. Das Audit führte das VDI-TZ – Projektträger des BMBF für die BM-NKE – durch, dessen Aufgabe die strategische Weiterentwicklung von „FONA“ ist (siehe Tz. 4.1.2). Den Auditbericht veröffentlichte das BMBF nicht.

⁶⁷ BMBF, 2015: Forschung für Nachhaltige Entwicklung – FONA³, Rahmenprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, S. 37.

⁶⁸ Fraunhofer ISI/Prognos AG, Januar 2020: Evaluation der BMBF-Rahmenprogramme Forschung für die Nachhaltigkeit FONA 1 (2005-2009) & Forschung für Nachhaltige Entwicklungen FONA 2 (2010-2014), Abschlussbericht, S. 5 (PDF S. 20) und 55 (PDF S. 70).

⁶⁹ Die HTS 2025, Deutscher Bundestag Drucksache 19/41000 vom 6. September 2018.

Das Audit kam zu dem Ergebnis, dass ein Großteil der Projekte die gewonnenen Erkenntnisse nicht in die Praxis umsetzen konnte. Trotz der in „FONA 2“ geförderten Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren sowie Anwenderinnen und Anwendern fanden kaum soziale oder institutionelle Innovationen statt. Ob und zu welchem Grad die Förderziele erreicht wurden, war schwierig festzustellen. Was im Sinne der Nachhaltigkeit nachweislich erreicht wurde, blieb nach dem Audit meist offen.

Für „FONA³“ empfahlen die Autorinnen und Autoren dem BMBF, die Förderziele konsequent zu konkretisieren. Sie wiesen auf die Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hin, die hierfür genutzt werden könnten.

7.2 Würdigung

Die rückwirkende Evaluation hat für das nun endende Rahmenprogramm „FONA³“ keine Verbesserungshinweise geliefert. Auch für eine Fortführung stellt sie keine geeignete und vollständige Entscheidungsgrundlage dar. Die Programmevaluation hat hiermit einen zentralen Zweck verfehlt. Vor diesem Hintergrund bezweifeln wir, dass die Ausgaben für den Evaluationsauftrag, der sich auf „FONA 1“ und „FONA 2“ konzentriert, zu diesem späten Zeitpunkt gerechtfertigt und wirtschaftlich waren.

Indem das BMBF keine von Beginn an begleitende Evaluation von „FONA³“ durchführte, hat es Möglichkeiten ungenutzt gelassen, dessen Durchführung zu optimieren und eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Ausrichtung des Nachfolgeprogramms zu erhalten. Eine solche Evaluation sehen auch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen vor, die das BMBF nicht in der gebotenen Weise umgesetzt hat. Das BMBF hätte in einer solchen Evaluation auch systematisch ermitteln müssen, ob sich die neu in „FONA³“ eingeführten Leitinitiativen bewähren und das Programmmanagement effizient ist (siehe Tz. 3.1 und 4.1.2).

Wir erkennen an, dass das BMBF mit dem internen Audit von „FONA 2“ Entscheidungsgrundlagen für die Konzeption von „FONA³“ schaffen wollte. Es hat das Rahmenprogramm allerdings nicht in Gänze, sondern nur einzelne, vom BMBF ausgewählte Fördermaßnahmen betrachtet. Angesichts der deutlichen Kritik des Audits an den unspezifischen Förderzielen hätte das BMBF „FONA³“ schon vor Beginn in diesem Punkt spezifizieren müssen.

Wir können auf Grund der unzureichenden Evaluationen nicht erkennen, dass das BMBF „FONA“ aufgrund von Erfahrungen aus der Vergangenheit systematisch anpasste. Das Programm wurde daher seinem Anspruch, ein „lernendes Programm“ zu sein, nicht gerecht.

7.3 Empfehlung

Das BMBF muss sicherstellen, dass es für die Konzeptionierung eines vierten Rahmenprogramms „FONA“ das unmittelbare Vorläuferprogramm „FONA³“ systematisch evaluiert und entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bewertet. Das BMBF muss hierzu auch das Programmmanagement inklusive der strategischen Begleitmaßnahmen einbeziehen und auf seine Effizienz hin betrachten. Sollte sich bei einzelnen Programmelementen erweisen, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen oder nicht überprüfbar sind, sollte das BMBF auf sie verzichten oder die Strukturen von „FONA“ in transparenter und überprüfbarer Weise anpassen.

Das BMBF muss nicht nur das neue Rahmenprogramm, sondern auch seine Strukturelemente mit überprüfbaren Zielen versehen. Schon von Beginn des Rahmenprogramms ist eine begleitende Evaluation vorzusehen, die den selbst gesetzten Ansprüchen des BMBF gerecht wird. Hierbei muss es auch den Durchführungsaufwand untersuchen und bewerten.

Unsere Prüfung zeigt, dass die Strukturelemente des Rahmenprogramms „FONA³“ und die Anforderungen aus sich mit „FONA“ überlagernden Programmen der Bundesregierung und anderer Ressorts eine schwer durchschaubare Komplexität erreicht haben. Hier stellt sich die Frage, ob ein Rahmenprogramm wie „FONA³“ mit seinen Leitinitiativen eine wirksame Steuerung ermöglicht. Das BMBF sollte deshalb alternative Handlungsmöglichkeiten prüfen und überlegen, wie seine Forschungsförderung sich unmittelbarer in die Nachhaltigkeitsstrategie einfügen kann.

7.4 Stellungnahme

Das BMBF hat bestätigt, dass in erster Linie die abgeschlossenen Rahmenprogramme „FONA 1“ und „FONA 2“ Gegenstand der Evaluation waren. Für eine mögliche Weiterentwicklung oder Neuausrichtung von „FONA“ gab sie

rechtzeitig Empfehlungen und sei daher eine begleitende Erfolgskontrolle im Sinne eines „lernenden Programms“.

In der Evaluation seien erhebliche Aktivitäten entfaltet worden, die den Anforderungen einer „Ex-ante Evaluation“ entsprächen. So fanden Expertengespräche und ein internationaler Workshop statt. Der Abschlussbericht der Evaluation würde überdies eine „Standortbestimmung“ enthalten.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es noch nicht entschieden habe, ob und in welcher Form es „FONA“ fortsetzen wird. Hiermit entscheide sich auch die Frage nach überprüfbaren Zielen. Die Nachhaltigkeitsstrategie werde dafür einen zentralen Rahmen bilden. Allerdings ließen sich die Nachhaltigkeitsziele nicht immer unmittelbar auf Forschungsprozesse übertragen. Im Rahmen einer etwaigen Fortsetzung von „FONA“ werde das BMBF auch über die Durchführung einer begleitenden Evaluation entscheiden, die unseren Empfehlungen entspricht.

7.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen es, dass das BMBF noch keine Festlegungen hinsichtlich der Fortführung der „FONA“ Programmstrukturen getroffen hat. Die vorliegende Evaluation würde eine unveränderte Fortsetzung nicht rechtfertigen. Zentrale Strukturelemente von „FONA³“ wurden nicht evaluiert. Für ein künftiges Programm stellt sie keine vollständige „Ex-ante-Evaluation“ dar. So umfasst sie beispielsweise keine Analyse der gegenwärtigen Ausgangslage, die auf weitere Forschungsstrategien zur Nachhaltigkeit eingeht.

Die Hinweise der Evaluatoreninnen und Evaluatoren bestärken unsere Empfehlungen⁷⁰: So fanden sie sechs Förderlinien, die von mehr als einem Referat finanziert wurden. Auch sie äußerten die Sorge, dass dies den Grundsatz der Haushaltsklarheit beeinträchtigen könnte. Die Förderbekanntmachungen zeigten in Teilen eine Ziel-Überfrachtung. Die Evaluatoreninnen und Evaluatoren empfahlen, die Programmziele an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren und mit den Zielen auch messbare Erfolgsindikatoren festzulegen.

⁷⁰ Fraunhofer ISI/Prognos AG, Januar 2020: Evaluation der BMBF-Rahmenprogramme Forschung für die Nachhaltigkeit FONA 1 (2005-2009) & Forschung für Nachhaltige Entwicklungen FONA 2 (2010-2014), S. 3 (PDF S. 18), S. 57 (PDF S. 72), S. 59 (PDF S. 74) und S. 124 (PDF S. 139).

Wir fordern das BMBF auf, unsere Empfehlungen zu beachten und schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

8 Gesamtwürdigung

Das Rahmenprogramm „FONA“ mit seinen Leitinitiativen ist der zentrale Beitrag des BMBF zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Für die Rahmenprogramme hat es bislang mehr als fünf Mrd. Euro bereitgestellt. Zu keinem Zeitpunkt hat das BMBF „FONA“ und seine Maßnahmen in nachvollziehbarer Weise an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet. Am Beispiel der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ hat unsere Prüfung gezeigt, dass das BMBF auch innerhalb des Rahmenprogramms „FONA³“ seinen Mitteleinsatz nicht an ein bestimmtes Zielsystem geknüpft hat.

Auch in den Programmen zuvor versäumte das BMBF systematische Erfolgskontrollen zur Verbesserung der Programmgestaltung und Programmdurchführung. Wir können deshalb nicht erkennen, dass „FONA“ – wie vom BMBF dargestellt – ein „lernendes Programm“ ist. Nach knapp 15-jähriger Laufzeit von „FONA“ konnte das BMBF nicht spezifisch darlegen, was „FONA“ zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung beitrug.

Das Feld der nachhaltigen Stadtentwicklung hat das BMBF sich über Diskussionsprozesse mit Beteiligten sowie Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern erschlossen. Hierbei hat es nicht im Einzelnen geprüft, ob ein weiteres Handeln des Bundes überhaupt notwendig war und ob es die nötigen Kompetenzen für Förderungen in diesem Feld besaß. Es griff ein weites Themenspektrum auf, das durchgängig bereits Gegenstand in anderen Programmen der Bundesregierung war, wie in der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, im Energieforschungsprogramm, in der Städtebauförderung oder im Forschungsprogramm Stadtverkehr. In diesen Programmen unterstützten andere Bundesressorts die Kommunen bereits bei der Bewältigung großer Herausforderungen. Wesentliche Ziele der verabredeten ressortübergreifenden Koordinierung hat das BMBF trotz der FINA nicht umgesetzt, wie etwa eine engere Zusammenarbeit mit der Städtebauförderung oder eine Ausrichtung auf die Nachhaltigkeitsstrategie.

Das BMBF baute hingegen eine themenoffene, kleinteilige und lokale Förderung von Planungs- und Entwicklungsarbeiten auf. Stadtentwicklung ist allerdings zuvorderst eine kommunale Aufgabe, in die das BMBF mit Förderung „transdisziplinärer Forschung“ vordringt. Das BMBF hat nicht untersucht, ob es Anhaltspunkte gibt, dass Kommunen und Länder ihrer Verantwortung hierfür nicht nachkommen. Selbst wenn sich Defizite zeigten, würde dies noch kein unmittelbares Handeln des BMBF rechtfertigen. Vielmehr müssten Kommunen dann in ihrer eigenen Verantwortung für diese Aufgabe gestärkt werden.

Das BMBF hat mit einem hohen, oftmals nicht transparenten Verwaltungsaufwand seine Fördermaßnahmen und Projekte durchgeführt. Mit dem Wettbewerb Zukunftsstadt erreichte es 0,46 % aller Kommunen in Deutschland. Es hat weder die Notwendigkeit für einen solchen Wettbewerb gezeigt, noch hinterfragt, ob der Mitteleinsatz überhaupt eine Wirkung entfalten konnte.

Die Ausrichtung von Forschungsprogrammen auf überprüfbare Ziele stellt eine Herausforderung dar. Sie ist aus fachlichen wie auch aus haushaltsrechtlichen Gründen unabdingbar. Die Nachhaltigkeitsstrategie bietet einen Rahmen an, um „FONA“ stärker an den Nachhaltigkeitszielen und ihren Indikatoren auszurichten. Mit dem Nachhaltigkeitsmanagementkonzept steht das BMBF auch in der Pflicht, seine Maßnahmen mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie abzugleichen. Wenn sie nicht dazu passen, muss es sie neu ausrichten oder beenden.

Daneben halten wir es für dringend erforderlich, dass das BMBF seinen Mitteleinsatz für „FONA“ und hier insbesondere für die „Leitinitiative Zukunftsstadt“ transparent macht. Das BMBF muss sich an die Haushaltsgrundsätze halten und die Ausgaben für einzelne Maßnahmen einzelnen Haushaltstiteln zuordnen. Wir behalten uns zu diesem Punkte eine Bemerkung vor. Auch die Verwendung der Projektmittel muss es in einheitlicher und transparenter Weise an den Programmen und übergeordneten Themen ausrichten.

Das BMBF muss überprüfen, welche Elemente von „FONA“ es weiterhin für notwendig hält und in einem Nachfolgeprogramm fortführt. Insbesondere im weiten Themengebiet der Stadtentwicklung muss es seinen Einsatz überdenken. In den Bereichen von „FONA“, in denen der Einsatz des BMBF erwiesenermaßen notwendig ist, muss es sicherstellen, dass es die Steuerungshoheit hat.

Wir sehen es als kritisch an, dass der Umfang der direkten externen Unterstützung dem eigenen Personaleinsatz des BMBF für „FONA“ gleichkommt. Das BMBF muss deshalb seine Aufgaben festlegen und dementsprechend im eigenen Haus auch die personellen Kompetenzen bereitstellen.

Ehmann

Dr. Keller