

28 40 Jahre Umweltinnovationsprogramm – endlich messbare Ziele festlegen, Erfolgskontrolle bislang nicht möglich

(Kapitel 1601 Titel 892 01, Kapitel 6092 Titel 686 23)

Zusammenfassung

Das BMU kann wegen fehlender messbarer Ziele den Erfolg seines Umweltinnovationsprogramms nicht überprüfen. In der Förderrichtlinie zum Programm missachtete es haushaltsrechtliche Vorgaben.

Seit mehr als 40 Jahren förderte das BMU umwelttechnische Anlagen und Verfahren, ohne dafür messbare Ziele festgelegt zu haben. Deshalb kann es den Erfolg und die Wirksamkeit des Umweltinnovationsprogramms nicht überprüfen und nachweisen. Außerdem hat das BMU nicht eindeutig festgelegt, welche Bestandteile der Projekte als Innovationen förderfähig sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMU die mittlerweile seit fast 25 Jahren unveränderte Förderrichtlinie zügig überarbeitet und insbesondere messbare Ziele für alle Projekte festlegt, die es in einem bestimmten Zeitraum fördern will. Auf dieser Grundlage sollte das BMU mittelfristig eine Erfolgskontrolle des Umweltinnovationsprogramms mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle veranlassen.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Umweltinnovationsprogramm

Mit dem Umweltinnovationsprogramm will das BMU innovative technische Anlagen und Verfahren mit Vorbildwirkung fördern. Für das Programm gab es in den Jahren 2013 bis 2020 insgesamt 156 Mio. Euro aus. Die aktuelle Förderrichtlinie stammt aus dem Jahr 1997 und ist unbefristet.

Im Auftrag des BMU bewilligt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die Zuschüsse und begleitet die Projekte finanziell. Das Umweltbundesamt, eine nachgeordnete Behörde des

BMU, prüft und begleitet die Projekte fachlich. Das BMU entscheidet nach der fachlichen Prüfung der Förderanträge durch das Umweltbundesamt, in welcher Höhe es ein Projekt fördert.

Erfolg des Förderprogramms nicht messbar

Das BMU will mit seiner Förderung aufzeigen, wie sich mit fortschrittlichen Anlagen und Verfahren Umweltbelastungen vermeiden oder zumindest vermindern lassen. Mit dem Umweltinnovationsprogramm will es außerdem wirtschafts- und beschäftigungspolitische Impulse setzen, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stärken und zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen.

Das BMU ließ das Umweltinnovationsprogramm in den Jahren 2009 und 2019 evaluieren. Aussagen zum Erfolg der Förderung waren zu diesen Zeitpunkten nicht möglich, weil das BMU keine messbaren Programmziele festgelegt hatte. Es war lediglich feststellbar, ob die Ziele der einzelnen Projekte erreicht worden sind.

Förderfähige Ausgaben unklar

Die Höhe der Förderungen bemisst sich nach den Ausgaben, die für die Investition erforderlich sind. Das BMU will seine Förderung ausschließlich auf den Teil der Investition beschränken, der Vorbildwirkung hat. Dazu können bauliche, maschinelle oder sonstige Investitionen einschließlich der Erweiterung oder Verbesserung von Anlagen oder Einrichtungen gehören, die funktionaler Bestandteil des Vorhabens sind. Was das BMU unter „funktionaler Bestandteil“ versteht, erläutert es in seiner Förderrichtlinie nicht.

Das BMU förderte in mehreren Fällen über innovative Bestandteile der Projekte hinaus weitere Anlagenteile bis hin zu kompletten Produktionsstätten. Die Antragstellenden hatten angegeben, dass diese Anlagenteile für einen aufeinander abgestimmten Produktionsprozess erforderlich seien. Auch beurteilte es die Förderfähigkeit gleichartiger Anlagenteile unterschiedlich. Die Gründe dafür waren nicht immer nachvollziehbar.

Regelungen außerhalb der Förderrichtlinie

Mit Kenntnis des BMU informiert die KfW Antragstellende zusätzlich in einem Merkblatt über das Umweltinnovationsprogramm. Dieses Merkblatt enthält abweichende und zusätzliche Regelungen zur Förderrichtlinie des BMU. Beispielsweise ist vor der Antragstellung zunächst eine Skizze einzureichen. Das Merkblatt weist außerdem darauf hin, dass Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nicht zuwendungsfähig sind.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMU haushaltsrechtlich unzulässig handelte:

- Das BMU hat versäumt, messbare Förderziele für das Umweltinnovationsprogramm festzulegen. Es kann deshalb den Erfolg und die Wirksamkeit des Programms nicht überprüfen. Die Ergebnisse der beiden externen Evaluierungen bestätigen dies. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung, Haushaltsmittel für dieses Förderprogramm veranschlagen zu dürfen.
- Das BMU will zwar seine Förderung auf die Ausgaben für den innovativen Teil der Investitionsvorhaben beschränken. Es hat aber versäumt, in der Förderrichtlinie eindeutig festzulegen, wie es diesen Teil der Investition abgrenzt. Die Formulierung, die Förderung auf den „funktionalen Bestandteil“ zu begrenzen, bietet zu weite Interpretationsspielräume. Förderrichtlinien sollen ein einheitliches und zweckgerichtetes Verwaltungshandeln bei einer Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Die Förderpraxis hat bestätigt, dass das BMU wiederholt Teile von Vorhaben ohne innovativen Charakter gefördert hat. Diese Förderungen waren haushaltsrechtlich unzulässig, weil sie nicht erforderlich waren, um das mit dem Projekt verfolgte Umweltziel zu erreichen.
- Das BMU fördert Projekte mit dem Umweltinnovationsprogramm auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie aus dem Jahr 1997. Es toleriert abweichende und zusätzliche Regelungen im Merkblatt der KfW. Solche Regelungen gehören in die Förderrichtlinie. Zudem hat das BMU damit die Anhörung des Bundesrechnungshofes umgangen, die das Haushaltsrecht vor Erlass oder Änderung von Förderrichtlinien vorsieht.

Der Bundesrechnungshof hat das BMU aufgefordert, seine Förderrichtlinie unverzüglich zu überarbeiten. Insbesondere soll es messbare Förderziele festlegen, die es mit dem Umweltinnovationsprogramm erreichen will. Künftig sollte es seine Förderung auf die Ausgaben für innovative Anlagenteile und Verfahren begrenzen. Dazu sollte es die förderfähigen Ausgaben in der Förderrichtlinie eindeutig bestimmen. Dies erleichtert es, über die Förderanträge nach einem einheitlichen Maßstab zu entscheiden und diese Entscheidungen nachzuvollziehen. Entsprechend den haushaltsrechtlichen Regelungen hat das BMU außerdem die Fördervoraussetzungen und Regelungen zum Förderverfahren vollständig in die Förderrichtlinie aufzunehmen und die Förderrichtlinie zu befristen. Dies ist auch nach den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung erforderlich. Das BMU sollte ferner prüfen, ob es wirtschaftlich ist, wenn mit KfW und Umweltbundesamt zwei Stellen das Umweltinnovationsprogramm betreuen.

28.3 Stellungnahme

Das BMU hat darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission die maßgeblichen beihilferechtlichen Regelungen bis Anfang 2022 ändern werde. Erst anschließend sehe es den geeigneten Zeitpunkt zu prüfen, welche Anpassungen der Förderrichtlinie an neue beihilferechtliche Regelungen sinnvoll sind. Dabei könne es auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angemessen berücksichtigen. Im Sinne einer Verlässlichkeit der Förderkriterien und eines

effizienten Verwaltungshandelns wolle das BMU vermeiden, die Förderrichtlinie in kurzen Zeitabständen mehrfach zu ändern.

Die hohe Nachfrage im Umweltinnovationsprogramm sei auf technologieoffene Förderkriterien trotz sich wandelnder Schwerpunkte der Umweltpolitik zurückzuführen. Projektbezogene Ziele setzten Anreize, Innovationspotenziale auszuschöpfen. Bei allgemeingültigen Zielen realisierten Unternehmen möglicherweise nicht die tatsächlich möglichen Innovationen, sondern beschränkten sich auf ein Mindestmaß. Das BMU wolle prüfen, inwiefern sich dennoch allgemeingültige Ziele in der Förderrichtlinie definieren lassen.

Das BMU hat zudem bestätigt, dass seine Förderung ausschließlich auf den Teil der Investition abzielt, den es als innovativ bewertet. Welchen Teil der Investition es als innovativen funktionalen Bestandteil anerkenne, hänge vom Einzelfall ab. Es werde prüfen, ob es die förderfähigen Ausgaben definieren und die Zuschüsse ggf. auf die Kosten beschränken könne, die beihilferechtlich anzuerkennen wären.

Aus Sicht des BMU ist es angemessen und wirtschaftlich, dass mit KfW und Umweltbundesamt zwei Stellen das Förderprogramm betreuen. Dies ermögliche es, die Projekte zügig umzusetzen, und sichere die Qualität.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für haushaltsrechtlich erforderlich, dass das BMU messbare Förderziele für das Umweltinnovationsprogramm bestimmt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMU die aktuelle Förderrichtlinie wegen ihrer erheblichen Mängel unverzüglich überarbeitet und ihm den Entwurf zur Anhörung vorlegt. Darin sollte das BMU insbesondere festlegen, welche konkreten Ziele es in einem bestimmten Zeitraum mit dem Umweltinnovationsprogramm erreichen will. Anders als vom BMU angenommen wird es durch solche Programmziele nicht daran gehindert, ehrgeizige Ziele für einzelne Projekte vorzugeben. Außerdem sollte es den Umfang der förderfähigen Ausgaben eindeutig bestimmen. Die Annahme des BMU, mehrfache Änderungen der Förderrichtlinie in kurzen Zeitabständen könnten die Verlässlichkeit der Förderkriterien und effizientes Verwaltungshandeln beeinträchtigen, trifft nicht zu. Derzeit fehlen gerade verlässliche Förderkriterien. Zudem lässt sich effizientes Verwaltungshandeln nicht zwangsläufig aus einer fast 25 Jahre unverändert gelassenen Förderrichtlinie ableiten.

Das BMU muss die Förderrichtlinie inhaltlich umfassend überarbeiten unabhängig davon, ob sich beihilferechtliche Regelungen in absehbarer Zeit ändern. Im Falle einer solchen Änderung könnte das BMU die Förderrichtlinie redaktionell anpassen. Entsprechend den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung hat es die Förderrichtlinie zu befristen.

Auf Grundlage der überarbeiteten Förderrichtlinie sollte das BMU mittelfristig eine Erfolgskontrolle des Umweltinnovationsprogramms mit Zielerreichungs-, Wirkungs- und

Wirtschaftlichkeitskontrolle veranlassen. Es sollte auch nachweisen, dass es wirtschaftlich ist, das Programm mit KfW und Umweltbundesamt weiterhin von zwei Stellen betreuen zu lassen. Dabei sollte es Handlungsalternativen einbeziehen.