



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Bundesregierung

über die Prüfung

Aspekte der Pandemievorsorge und -bewältigung

Kapitel 0910 Titelgruppe 01

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 0000456 - I

27. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Aspekte der Pandemievorsorge und -bewältigung

Die Bundesregierung muss die Zusammenarbeit der Ressorts in Krisenfällen besser organisieren und dafür vor allem die konzeptionellen Grundlagen zügig schaffen.

Worum geht es?

Aufgrund der Corona-Pandemie strebte die Bundesregierung u. a. den Aufbau einer Produktion zur Pandemievorsorge und -bewältigung in Deutschland an. Einzelne Förderprogramme führten nicht zum beabsichtigten Erfolg, da die geförderten Produkte nicht konkurrenzfähig waren, wenig Nachfrage erzielten oder die Antragsbearbeitung zu lange dauerte. Die Konzeption für eine NRGs fehlt bis heute.

Was ist zu tun?

Das BMWK muss analysieren, was zu den Mängeln bei den Förderprogrammen führte und warum es ihre Risiken unzutreffend einschätzte. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass sich die beteiligten Ministerien eng abstimmen und koordiniert zusammenarbeiten. Vor allem die konzeptionellen Voraussetzungen für eine effiziente Pandemie- und Krisenvorsorge sind zügig zu schaffen.

Was ist das Ziel?

Die Bevölkerung muss verlässlich mit Arzneimitteln und anderen medizinischen Produkten versorgt sein. Die Bundesregierung ist aufgrund der Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie besser auf künftige vergleichbare Herausforderungen vorbereitet (Lessons Learned). Insbesondere die konzeptionellen Grundlagen für eine effiziente Pandemie- und Krisenvorsorge liegen vor.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkung	10
2 Aktivitäten zur Pandemievorsorge und -bewältigung	10
3 Veranschlagung der Ausgaben	12
4 Stärkung der Produktion von persönlicher Schutzausrüstung	17
5 Produktionssteigerung bei Behältnissen für Impfstoffe	22
6 Forschungs- und Technologievorhaben zur Produktion innovativer Schutzausrüstung	27
7 Zusammenarbeit der Ressorts	29
8 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	36

Abkürzungsverzeichnis

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMG *Bundesministerium für Gesundheit*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

CEPI *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*

F

FuE *Forschungs- und Entwicklungsvorhaben*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

N

NRGS *Nationale Reserve Gesundheitsschutz*

P

PoC *Point-of-Care*
PSA *Persönliche Schutzausrüstung*

T

TFI *Taskforce Impfstoffproduktion*

V

VE *Verpflichtungsermächtigung*
VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung beschloss im März 2020 ein Maßnahmenpaket, um die deutsche Wirtschaft vor den Auswirkungen der Corona-Pandemie zu schützen. Dazu berief sie auch ein „Corona-Kabinett“ ein. Der Deutsche Bundestag rief am 29. April 2020 die epidemische Lage nationaler Tragweite durch eine Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes aus. Weltweit unterbrochen Schutzmaßnahmen und Coronaregelungen die bisherigen Produktions- und Lieferketten. Die Bundesregierung strebte in der Folge u. a. den Aufbau einer Produktion zur Pandemievorsorge und -bewältigung in Deutschland an. Seit dem 8. April 2023 ist der Rechtsrahmen für die Corona-Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz ausgefallen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben und Einnahmen für die Pandemievorsorge und -bewältigung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geprüft. Seine wesentlichen Prüfungsfeststellungen sind Gegenstand dieses Berichts. Der Bundesrechnungshof hat dabei die Stellungnahmen der Ressorts und weiterer Beteiligter berücksichtigt.

- 0.1 Das BMWK nahm deutlich weniger Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen für die Pandemievorsorge und -bewältigung in Anspruch als geplant. So nahm das BMWK im Jahr 2020 nur 27 % der Mittel in Anspruch, im Jahr 2021 sogar nur 17 %. Dennoch wurde der Mittelansatz von 66 Mio. Euro im Jahr 2022 um 141 % auf 92,9 Mio. Euro im Jahr 2023 erhöht.

Wenn der Mittelbedarf nicht sachgerecht ermittelt wird, erschwert dies die Liquiditätsplanung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und läuft Haushaltsgrundsätzen zuwider. Auch in krisenhaften Lagen wie in einer Pandemie ist eine Überveranschlagung möglichst zu vermeiden. Es bleibt offen, ob mit den überhöhten Ansätzen ein politisches Signal gesetzt werden sollte oder ob sie auf einer Fehleinschätzung bei der Mittelplanung beruhten. Der geringe Mittelabfluss deutet darauf hin, dass die kurzfristig angesetzten Förderprogramme nicht spürbar zur Pandemievorsorge und -bewältigung beigetragen haben.

Das BMWK hat entgegnet, dass es wegen der Unsicherheiten in der Pandemieentwicklung Vorsorge für weitere kurzfristige Bedarfe zur Pandemiebekämpfung treffen wollte. Aufgrund von Verzögerungen bei den Bewilligungen bzw. Lieferschwierigkeiten habe es Haushaltsmittel bis in das Jahr 2023 verschoben.

Die Darlegungen des BMWK überzeugen nicht. Auch in Phasen der Unsicherheit und des Zeitdrucks sind Ausgaben bedarfsgerecht zu veranschlagen. Dies schließt eine Veranschlagung im Hinblick auf einen eventuellen Bedarf („auf Vorrat“) aus. (Nummer 3)

- 0.2 Die Importe von persönlicher Schutzausrüstung und dem Patientenschutz dienender Medizinprodukte sowie deren Vorprodukte nach Deutschland waren infolge der

Corona-Pandemie im März 2020 eingebrochen. Das BMWK wollte deshalb mit einem Förderprogramm den kurzfristigen Aufbau von Anlagen zur Produktion von Schutzmasken und von Filtervlies sowie von innovativen Anlagen zur Produktion von Schutzmasken aufbauen.

Die Förderung setzte aber erst ein, nachdem sich die Importwirtschaft im Mai 2020 bereits weitgehend erholt hatte. Die geförderten Anlagen nahmen ihren Betrieb überwiegend sogar erst nach vollständiger Erholung der Importwirtschaft im September 2020 auf. Die Unternehmen konnten zudem die Masken nicht zu konkurrenzfähigen Preisen am Markt anbieten. Hinzu kam, dass der kurzfristige Bedarf an Masken schon durch weitere (nicht mit dem BMWK abgestimmte) Beschaffungsmaßnahmen anderer Ressorts wie des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) massiv über das erforderliche Maß hinaus gedeckt war (siehe Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes, Prüfung der zentralen Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung für das Gesundheitswesen, Az.: IX 1 - 2020 - 0946 vom 16. Juni 2021).¹

Letztendlich ist es trotz der Förderung durch das BMWK nicht gelungen, eine deutsche Produktion aufzubauen, deren Preise wettbewerbsfähig waren. Das Ziel der Reduzierung der Importabhängigkeit wurde nicht erreicht. Die Unternehmen konnten trotz der Förderung nicht am Markt bestehen.

Das BMWK sollte analysieren, was zu den Mängeln der Förderung führte und warum es die Risiken der Förderung unzutreffend einschätzte. Nur so kann es Fehler bei künftigen Krisenszenarien vermeiden (Lessons Learned).

Das BMWK hat erklärt, ihm sei der Umfang der Beschaffungen des BMG zum Zeitpunkt Sommer 2020 nicht bekannt gewesen. Die Nationale Reserve Gesundheitsschutz (NRGS) habe sich im Aufbau befunden und die durch das BMG beschafften Masken hätten nicht die geforderten Beschaffungsanforderungen erfüllt. Dass der Markt sich zu diesem Zeitpunkt bereits erholte, sei zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Förderrichtlinie nicht festzustellen gewesen. Das BMWK habe die Ursachen hinterfragt, warum das Förderprogramm nur unzureichend gewirkt habe, und Auflagen entsprechend angepasst.

Das BMWK hat bestätigt, dass die Abstimmung mit dem BMG unzureichend war und dass es trotz der erheblichen Probleme die Förderung nicht grundlegend umgestellt hat. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Er erwartet weiterhin, dass das BMWK analysiert, was zu den Mängeln der Förderung führte und warum es die Risiken unzutreffend einschätzte. Nur so kann es bei künftigen Krisenszenarien sein Handeln verbessern (Nummer 4)

¹ https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/corona-schutzmasken-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

- 0.3 Das BMWK wollte die Kapazitäten für die Produktion von Borosilikatglas und Fläschchen für die Impfstoffe, sogenannte Glasvials, mit einem Förderprogramm von 100 Mio. Euro ausbauen. Es gewährte die Zuwendungen in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse. Um den Bedarf für das Förderprogramms zu ermitteln, zog es die Einschätzung zweier Hersteller heran, die dann später insgesamt 85 % der Förderzusagen erhielten. Ein weiterer Hersteller hatte bereits mit dem Aufbau zusätzlicher Kapazitäten begonnen, bevor er einen (später abgelehnten) Antrag stellte. Dies deutet darauf hin, dass es Marktteilnehmer auch ohne staatliche Zuwendungen für betriebswirtschaftlich sinnvoll hielten, ihre Produktion auszuweiten.

Das BMWK muss auch in Ausnahmesituationen wie der Bekämpfung einer Pandemie haushaltsrechtliche Vorgaben beachten. Förderprogramme sollte es nur auflegen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind (§ 6 BHO). Es reicht nicht aus, sich ausschließlich auf Bedarfseinschätzungen potenzieller Zuwendungsempfänger zu stützen. Zudem muss das BMWK sicherstellen, dass es mit seiner Förderung nicht Vorhaben finanziert, die die Zuwendungsempfänger mutmaßlich ohnehin beabsichtigten. Außerdem hätte es hier rückzahlbare Zuschüsse gewähren sollen, denn die Zuwendungsempfänger dürften Gewinne erzielen. Mit einer solchen Förderung hätte das BMWK ggf. Rückzahlungen der Zuwendungen geltend machen können.

Das BMWK hat entgegnet, es habe sich bei der Ermittlung des Bedarfs nicht ausschließlich auf die Einschätzung zweier Zuwendungsempfänger gestützt. Seine Einschätzung beruhe auf den hochgerechneten, weltweit notwendigen Bedarf von ca. 30 Mrd. Impfdosen alleine für die Covid-Impfungen. Die Einschätzung sei mit der Taskforce Impfstoffproduktion sowie dem BMG abgestimmt worden. Das BMWK hat eingeräumt, dass eine Nachsteuerung bei einer anderen Förderart möglich gewesen wäre. Die Entscheidung für das Förderprogramm, seine Umsetzung und die Förderentscheidung für die Projekte seien aber alle in das Jahr 2021 und damit noch in den Höhepunkt der pandemischen Lage gefallen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass Zuwendungsempfänger wesentlichen Einfluss auf die Förderung hatten. Nicht auszuschließen ist, dass die Förderung auch zu Mitnahmeeffekten führte. Zumindest ein Marktteilnehmer investierte auch ohne Förderzusage in die Ausweitung seiner Produktion. Das BMWK hätte außerdem angesichts der potentiellen Zuwendungsempfänger (gewinnorientierte Unternehmen) rückzahlbare Zuschüsse gewähren sollen. (Nummer 5)

- 0.4 Die Bundesregierung wollte mit der Förderung von innovativer persönlicher Schutzausrüstung eine verstärkte Innovationstätigkeit anreizen. So sollte die Wettbewerbsposition der Unternehmen gestärkt werden.

Insgesamt gingen 182 Anträge ein. Zahlreiche Anträge erfüllten nicht die Fördervoraussetzungen. Stand Juli 2022 bewilligte der Projektträger nach neunmonatiger Bearbeitungszeit zwei Anträge, 70 waren noch in Bearbeitung, darunter 62, bei denen der geplante Vorhabenbeginn bereits in der Vergangenheit lag. Das BMWK hielt nicht

nach, wie sich die langen Bearbeitungszeiten auf das Erreichen der Förderziele auswirkten. Dadurch war ihm auch keine Nachsteuerung möglich.

Das BMWK muss künftig bei Förderprogrammen mit intendierter kurzfristiger Wirkung sicherstellen, dass die Anträge schnellstmöglich bearbeitet werden.

Das BMWK hat erwidert, dass ein zukunftsgerichtetes Förderprogramm für Forschung und Entwicklung seine Wirkung naturgemäß mittel- und langfristig entfalten sollte. Eine weitere Antragsphase für das Förderprogramm gebe es nicht mehr, es würden lediglich bestehende Förderprojekte noch umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass Anträge bei aus Pandemiemitteln finanzierten Programmen zeitnah bearbeitet und die Mittel zügig bewilligt werden müssen. Er fordert das BMWK auf, künftig bei Programmen mit einer niedrigen Antragszahl steuernd einzugreifen.

Durch den Verzicht auf eine weitere Antragsphase wird das Förderprogramm in absehbarer Zeit enden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die aufzeigten Mängel abstellt. Das BMWK muss künftig bei Verzögerungen der Bewilligungen und hohen Ablehnungsquoten steuernd eingreifen. (Nummer 6)

- 0.5 Das Corona-Kabinett hatte am 9. April 2020 die Errichtung eines Arbeitsstabs zum Aufbau und Ausbau der Produktion von persönlichen Schutzausrüstungen, Testausrüstungen und Wirkstoffen in Deutschland und der Europäischen Union beschlossen. Die Federführung lag beim BMWK.

Der Arbeitsstab hatte Schwierigkeiten, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Es fehlten Regeln über die Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket sowie überbehördliche Entscheidungsstrukturen.

Das BMWK, das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das BMG und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sollten die NRGs konzeptionieren und aufbauen. Ziel der NRGs war es, die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung mit notwendigen medizinischen Verbrauchsgütern (bspw. persönliche Schutzausrüstung) für insgesamt sechs Monate sicherzustellen. Sie sollte dabei als letzte Reserve dienen, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Beschaffung ausgeschöpft sind. Die Bundesregierung wies dem BMWK und dem BMG die gemeinsame Federführung hierfür zu. Das Konzept ist bis heute nicht erstellt.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt und kritisiert, dass die verschiedenen zuständigen Bundesressorts nicht ausreichend koordiniert bei der Bekämpfung der Pandemie vorgegangen sind. Angesichts der sich schnell ändernden pandemischen Lage wäre dies aber notwendig gewesen.

Für eine wirksame Pandemievorsorge und -bewältigung müssen auch über Behörden- und Ressortgrenzen hinweg

- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt und eindeutig voneinander abgegrenzt werden,
- Schnittstellen identifiziert und
- Kommunikations- und Entscheidungswege definiert werden.

Nach Auffassung des BMG habe sich der Einsetzungsbeschluss für die NRGS gleichermaßen an BMWK sowie BMG gerichtet. Das BMWK habe dennoch die Federführung beim BMG verortet. Das BMG hat ergänzt, dass ein Gesundheitssicherstellungs- und Vorsorgegesetz geplant gewesen sei. Die bestehenden Gesetze seien für eine NRGS nicht ausreichend gewesen. Das BMI betreibe aber die erforderliche Grundgesetzänderung aktuell nicht aktiv weiter.

Das BMWK hat auf die Stellungnahme des BMG reagiert. Es habe nicht gleichwertig die Federführung für die NRGS innegehabt. Aus einem Kabinett-Bericht ergebe sich, dass das BMG die fachliche Federführung bei der NRGS habe. Das BMWK habe seine Aufgabe in der NRGS erfüllt, also die Vorhaltung und Aktivierung von Produktionsreserven für Masken. Für einen weiteren Aufbau von Produktionsreserven für Masken hätten dem BMWK Informationen durch das BMG zur Anzahl und Qualität der benötigten Masken gefehlt.

Die Stellungnahmen der Ressorts bestätigen eindrucksvoll die aufgezeigten Defizite. Es hat sich gezeigt, dass auch das Festlegen einer Federführung offensichtlich keine Garantie für ein reibungsloses Zusammenarbeiten der beteiligten obersten Bundesbehörden ist. Die fehlende Zusammenarbeit der Ressorts hat im Ergebnis dazu geführt, dass ein Konzept für die NRGS bis heute nicht erstellt ist. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass BMWK und BMG mit ihren jeweiligen Aufgaben konstruktiv bei der Konzeption der NRGS hätten zusammenarbeiten müssen. (Nummer 7)

- 0.6 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Bundesregierung auf künftige Pandemien und ähnliche Krisenszenarien angemessen vorbereitet. Dafür muss sie die Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie – in Zusammenarbeit mit den anderen Ressorts – umfassend analysieren und Handlungsempfehlungen ableiten (Lessons Learned). Ziel muss sein, den Umgang mit künftigen vergleichbaren Notsituationen, die ein schnelles ressortübergreifendes Handeln erfordern, deutlich zu verbessern. (Nummer 8)

1 Vorbemerkung

Aufgrund der Corona-Pandemie sah sich die Bundesregierung vor enormen Herausforderungen und brachte daher im März 2020 ein Maßnahmenpaket auf den Weg, um die deutsche Wirtschaft vor den Folgen der Corona-Pandemie zu schützen. Die Bundesregierung berief dazu auch ein „Corona-Kabinett“ ein. Es setzte sich aus der Bundeskanzlerin (später dem Bundeskanzler) und den Bundesministerinnen und Bundesministern der Verteidigung, der Finanzen, des Innern und für Heimat, für Wirtschaft und Klimaschutz, des Auswärtigen, für Gesundheit und dem Chef des Bundeskanzleramtes zusammen. Der Deutsche Bundestag stellte am 29. April 2020 die epidemische Lage nationaler Tragweite durch eine Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes fest. Weltweit unterbrachen Schutzmaßnahmen und Coronaregeln die bisherigen Produktions- und Lieferketten. Die Bundesregierung strebte in der Folge u. a. den Aufbau einer inländischen Produktion zur Pandemievorsorge und -bewältigung an. Der Deutsche Bundestag stellte zum 20. März 2022 kein Fortbestehen der epidemischen Lage fest.

2 Aktivitäten zur Pandemievorsorge und -bewältigung

Das Corona-Kabinett hatte am 9. April 2020 u. a. die Errichtung eines Arbeitsstabs zum Aufbau und Ausbau der Produktion von persönlichen Schutzausrüstungen, Testausstattungen und Wirkstoffen in Deutschland und der Europäischen Union beschlossen. Die Federführung lag beim BMWK.² Der Arbeitsstab war mit der Aufgabe betraut, den zeitnahen Aufbau von Wertschöpfungsketten für medizinische Schutzausrüstungen, Testausstattungen und Wirkstoffe in Deutschland und der Europäischen Union zu unterstützen.³ Außerdem sollte er gemeinsam mit dem BMG ein gemeinsames Konzept für die NRGs erstellen.⁴ Dem Arbeitsstab gehörten das BMWK (Federführung), das BMF, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) sowie das Bundeskanzleramt an.

In einem ersten Schritt stellte die Bundesregierung für das Förderprogramm – Investitionszuschüsse zur Ausweitung der Produktion von Vorprodukten für die Herstellung von medizinischen Schutzgütern (Kapitel 0910 Titel 892 01) Haushaltsmittel für zwei außerplanmäßige Ausgaben (40 bzw. 30 Mio. Euro) bereit. Um das Gesundheitswesen zu stärken und den Schutz vor Pandemien zu verbessern, stellte die Bundesregierung in einem zweiten Schritt mit den Nummern 52 bis 54 des Konjunkturpakets vom 3. Juni 2020 insgesamt 2,75 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit sollte

² Zur Umsetzung des Auftrages tagte der Arbeitsstab Produktion regelmäßig auf Ebene der zuständigen Abteilungsleiter der zuständigen Ressorts.

³ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/arbeitsstab-produktion.html>, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

⁴ Siehe Fußnote 3.

- Deutschland im Bereich von medizinischer Schutzausrüstung, bei der Herstellung von Wirkstoffen⁵ und deren Vorprodukten sowie in der Impfstoffproduktion über größere Kapazitäten und mehr Unabhängigkeit verfügen (Nummer 52; Finanzbedarf 1 Mrd. Euro; Ihre Federführung),
- durch die Förderung der Initiative Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)⁶ und den deutschen Impfstoffentwicklungen ein wirksamer und sicherer Impfstoff zeitnah zur Verfügung stehen, der auch in Deutschland schnell produziert werden kann (Nummer 53; Finanzbedarf 0,75 Mrd. Euro; Federführung Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF),
- eine nationale Reserve an persönlicher Schutzausrüstung⁷ aufgebaut werden, um im Falle einer Epidemie kurzfristig den Bedarf an medizinischer Schutzausrüstung⁸ abzudecken (Nummer 54; Finanzbedarf 1 Mrd. Euro; Federführung BMG).

Die außerplanmäßigen Mittelansätze gingen in Nummer 52 auf. Die Bundesregierung wies diese Aufgaben mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 den Ministerien zu. Der Arbeitsstab Produktion bereitete in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts, insbesondere dem BMG, drei Förderprogramme vor, deren Durchführung beim BMWK lag. Das BMWK finanzierte über Zuwendungen:

- Produktionsanlagen für persönliche Schutzausrüstung (PSA)⁹ und dem Patientenschutz dienende Medizinprodukte,
- Produktionsanlagen von Point-of-Care-Antigentests¹⁰ und
- Forschungs- und Technologievorhaben zur Produktion innovativer persönlicher Schutzausrüstung.¹¹

Das zuständige Fachreferat des BMWK administrierte im Auftrag der Taskforce Impfstoffproduktion¹², abgestimmt im Ressortkreis, folgende drei Förderprogramme:

- Produktionsanlagen für Point-of-Care (PoC)-NAT-Schnelltestgeräte¹³ und für die dazu notwendigen Testkartuschen zum Nachweis von SARS-CoV-2,

⁵ Wirkstoffe sind Substanzen, die in einem Organismus eine spezifische Wirkung haben bzw. eine spezifische Reaktion hervorrufen.

⁶ Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, kurz CEPI, ist eine weltweite Allianz in öffentlich-privater Partnerschaft zwischen Regierungen, der WHO, der EU-Kommission, Forschungseinrichtungen.

⁷ Siehe Fußnote 11.

⁸ Medizinische Schutzausrüstung unterliegt der Medizinprodukteverordnung oder der Medizinprodukterichtlinie.

⁹ Zur persönlichen Schutzausrüstung gehören u. a. Masken, Atemschutzgeräte, Schutzbrillen.

¹⁰ Point-of-Care-Antigentests sind Tests, die laborunabhängig von medizinisch geschultem Personal durchgeführt werden können (Bürgertests).

¹¹ Schutzausrüstung im Sinne der Förderrichtlinie sind Produkte im Sinne der Verordnung (EU) 2016/425 sowie der Medizinverordnung (EU) 2017/745.

¹² Einsetzungsbeschluss des Kabinetts vom 10. März 2021.

¹³ PoC-NAT-Schnelltests sind patientennahe, vor Ort durchführbare Schnelltests. Diese basieren auf der PCR-Test-Methode, sind jedoch kurzfristig auswertbar.

- Produktionsanlagen von Borosilikatrohrglas¹⁴ und Glasvials¹⁵ zur Verwendung in der Impfstoffproduktion und
- Bundesförderung für verbesserte Produktionskapazitäten sowie Forschung und Entwicklung bei Speziallipiden und anderen Hilfsstoffen für mRNA-Impfstoffe und andere mRNA-Arzneimittel.

Ausgaben für Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.¹⁶ Nach dem Grundsatz der Subsidiarität ist zu prüfen, welches Eigeninteresse ein Zuwendungsempfänger an der Zweckerfüllung hat und in welchem Maße er selbst dazu beitragen kann, dass der Förderzweck ohne finanzielle Förderung erreicht wird.

Als Entscheidungsgrundlagen fordert die BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen – hierzu zählen auch Förderprogramme – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁷ in der Planungsphase sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.¹⁸

3 Veranschlagung der Ausgaben

Sachverhalt

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie setzte die Bundesregierung im Jahr 2020 ein milliardenschweres Konjunkturpaket auf. Dieses bezeichnete die Bundesregierung als „Bazooka“. Im Zusammenhang mit diesem Konjunkturpaket (Beschluss des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020) wurden die Haushaltsmittel für die o. g. Förderprogramme veranschlagt.

Die Titelgruppe 01 im Kapitel 0910 „Pandemievorsorge und -bewältigung“ enthält sieben Titel mit einem Ausgaben-Soll von insgesamt 721 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2023. Nach Haushaltsvermerk Nummer 1 sind die Ausgaben übertragbar. Die in der Haushaltsperiode voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.¹⁹

Aus der Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2021 geht hervor, dass die Ausgaben bei allen Titeln der Titelgruppe zu hoch veranschlagt waren:

¹⁴ Borosilikatrohrglas wird zur Fertigung von Primärpackmitteln von Pharmazeutika/Medikamenten (z. B. Ampullen und Fläschchen) verwendet.

¹⁵ Glasvials sind Fläschchen, die in der Medizin und in chemischen Laboratorien benutzt werden.

¹⁶ § 23 BHO.

¹⁷ Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

¹⁸ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO i. V. m. VV Nummer 11a zu § 44 BHO.

¹⁹ VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO.

Tabelle 1

Ausgaben-Soll und -Ist

Titel	2020			2021			2022		2023
	Soll in Mio. Euro	Ist in Mio. Euro	In %	Soll in Mio. Euro	Ist in Mio. Euro	In %	Soll in Mio. Euro	Ist in Mio. Euro	Soll in Mio. Euro
683 11 Innovation PSA	4	0	0	47	0,75	1,6	10	1,5	16,0
683 12 NRGs	72	30	41,2	16	3,2	20,2	43	24,4	23,0
683 13 mRNA-Therapeutika	0	0	0	0	0	0	6	0	13,7
892 11 Investition Vorprodukte	10	1,6	15,8	39	24,3	64,75	0	0	0
892 12 Investition Schutzrüstung	40	8,9	22,2	50	28,9	57,93	1	0,9	1
892 13 EU-Vorhaben PSA	4	0	0	42	0	0	0,01	0	./.
892 14 COVID-Testausstattung	20	0	0	140	0	0	6	0	40,2
	150	40,4	27,0	334	57,2	17,1	66	26,8	92,9

Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes und Bundeshaushalt 2023.

Bei Titel 683 11 verausgabte das BMWK im Jahr 2021 die 0,75 Mio. Euro ausschließlich für Projektträgerleistungen. Der Soll-/Ist-Vergleich der Ausgaben des Jahres 2021 für die Pandemievorsorge zeigt, dass die geplanten Mittel überwiegend nicht in Anspruch genommen wurden. Das BMWK gab 17 % der Ansätze im Jahr 2021 aus – im Jahr 2020 waren es noch 27 %.

Weiter zeigt die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Jahr 2021, dass die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen kaum in Anspruch genommen wurden:

Tabelle 2

Belegungsquote Verpflichtungsermächtigungen

Titel	2021		
	Soll-Ansatz in Mio. Euro	Ist in Mio. Euro	Belegung in %
683 11 Innovation PSA	46,4	3,6	7,8
683 12 Pandemievorsorge NRGs	265	68,9	26,0
683 13 mRNA-Therapeutika	0	0	0
892 11 Investition Vorprodukte	0	0	0
892 12 Investition Schutzausrüstung	0	0	0
892 13 EU-Vorhaben PSA	123	0	0
892 14 COVID-Testausstattung	58	2,3	1,9
	492,4	74,8	15,2

Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes 2021.

Mit der Haushaltsrechnung 2021 korrigierte das BMWK den Soll-Ansatz der Verpflichtungsermächtigungen um 33 Mio. Euro nach unten.

Aufgrund der volatilen Lage, der gebotenen kurzfristigen Reaktionszeiten und des Inkrafttretens des zweiten Nachtragshaushalts 2020 im Juli 2020 sah sich das BMWK nicht in der Lage, die Mittel für die sechs Förderprogramme vor Veröffentlichung der Förderrichtlinien genau zu veranschlagen.

In den Haushaltsaufstellungsunterlagen für die Bundeshaushalte 2021 und 2022 wiesen die Regierungsentwürfe jeweils die unterjährigen Ist-Zahlen für die Titelgruppe 01 im Kapitel 0910 aus. Hieraus war für die Titel eine erhebliche Überveranschlagung ersichtlich. Zum Zeitpunkt der Beratungen der Bundeshaushalte 2022 und 2023 lagen umfassende Datengrundlagen zur Beurteilung der Ausgabeentwicklung vor.

Bis Ende August 2022 verausgabte das BMWK aus Titelgruppe 01 bei Kapitel 0910 rund 1,8 Mio. Euro (2,7 %) der ursprünglich veranschlagten 66 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). Dennoch ging das BMWK im Jahr 2022 von einem vollständigen Abfluss der veranschlagten Mittel aus. Im Jahr 2023 steigt der Haushaltsmittelansatz für die Titelgruppe 01 gegenüber dem laufenden Jahr um 141 % auf 92,9 Mio. Euro. So hatte das BMWK z. B. bei Titel 892 14 „PoC-Nat-Schnelltestgeräte“ nach vollständiger Entscheidung über die Förderanträge bis zum 30. Juni 2022 Zusagen von 26,5 Mio. Euro gewährt, die im Jahr 2023 fällig werden. Dennoch plante es im Bundeshaushalt 2023 einen Ansatz von 40,2 Mio. Euro.

Das BMWK veröffentlichte am 10. Dezember 2020 die Förderrichtlinie „Bundesförderung von Produktionsanlagen von Point-of-Care-Antigentests zum Nachweis von SARS-CoV-2“ (Kapitel 0910 Titel 892 14). Das für die Programmumsetzung zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erhielt sieben Anträge, von denen es drei Projekte mit einer Gesamtfördersumme von 2,3 Mio. Euro bewilligte. Die geförderten Anlagen waren bis zum

31. Dezember 2021 in Betrieb zu nehmen.²⁰ Bis September 2021 gingen zwei Anlagen in Betrieb. Im Dezember 2021 wurde eine dieser Anlagen stillgelegt und der Förderantrag zurückgezogen. Eine Anlage hat die Produktion aufgenommen, jedoch erfüllten die Tests die in der Förderrichtlinie vorgesehenen Mindestanforderungen zur Messgenauigkeit nicht. Die dritte bewilligte Anlage sollte ihren Betrieb im November 2022 aufnehmen. Das BMWK hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen für diese Anlagen keine Fördermittel ausgezahlt. Das BMWK stellte schon Mitte Februar 2021 fest, dass der Markt für PoC-Antigen-Schnelltests wohl gesättigt ist. Die Bedarfsschätzung für das Förderprogramm stimmte das BMWK mit dem federführend für die Testverordnung zuständigen BMG ab. Obwohl ersichtlich war, dass für das Jahr 2021 keine oder nur geringe Auszahlungen zu erwarten waren, veranlasste das BMWK im Nachtragshaushalt 2021 keine Reduzierung des Soll-Ansatzes von 140 Mio. Euro.

Beim Förderprogramm „Speziallipide“ (Kapitel 0910 Titel 683 13) gingen für das erste Fördermodul keine Anträge ein. Dementsprechend wurden auch keine Zuwendungen bewilligt. Für das zweite Fördermodul gingen drei Anträge ein. Der Projektträger empfahl alle drei Anträge abzulehnen. Für das dritte Fördermodul läuft die Antragsfrist noch. Aufgrund der ausgebliebenen Anträge für die beiden ersten Fördermodulen rechnete das BMWK im Jahr 2023 mit einem Haushaltsmittelvolumen von 14 statt 83 Mio. Euro pro Jahr. Dies entspricht 18 % der ursprünglichen Planung.

Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Haushaltsansätze bei allen Titeln für die Corona-Pandemievorsorge und -bewältigung im Einzelplan 09 erheblich zu hoch veranschlagt wurden. Bei der Mehrzahl der Titel sind im Jahr 2021 überhaupt keine Mittel abgeflossen. Insgesamt blieben die Programmausgaben im Jahr 2021 um über 80 % unter der Veranschlagung. Das BMWK wählte Titelansätze, die erheblich am tatsächlichen Bedarf vorbeigingen. Ursächlich dafür könnte sein, dass das BMWK aufgrund der unklaren Situation vorsichtshalber besonders hohe Ansätze vorgesehen hat. Es bleibt offen, ob mit den überhöhten Ansätzen ein politisches Signal gesetzt werden sollte oder ob die überhöhten Ansätze das Ergebnis einer Fehleinschätzung waren.

Im Ergebnis erschweren nicht sachgerecht ermittelte Haushaltsansätze die Liquiditätsplanung und laufen den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit²¹ und der Jährlichkeit²² sowie dem Fälligkeitsprinzip²³ zuwider.

Auch in krisenhaften Lagen wie in einer Pandemie ist eine Überveranschlagung von Mitteln für Maßnahmen, die eine solche Krise eindämmen oder sie bewältigen sollen, möglichst zu vermeiden. Die Veranschlagungsreife von Förderprogrammen ist zu beachten. Dies war vor

²⁰ Förderrichtlinie Nummer 6.1.

²¹ VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO.

²² Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz.

²³ Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz.

allem bei den Titeln mRNA-Therapeutika, EU-Vorhaben für persönliche Schutzausrüstung und der COVID-Testausstattung nicht gegeben, weil dort die Abflüsse besonders niedrig waren bzw. es zu keinen Abflüssen kam. Politische Signalwirkungen sind keine Sachgründe für (dauerhafte) Überveranschlagungen. Das aufgrund der unklaren Weiterentwicklung der Lage Minderausgaben z. B. infolge Verzögerungen bei der Umsetzung von Maßnahmen auftreten können, ist nachvollziehbar. Jedoch hat das BMWK seine Steuerungsmöglichkeiten nicht genutzt. Es hat die vorhandene Datengrundlage – das keine bzw. wenige Anträge eingingen – nicht dafür genutzt, die Titelansätze im neuen Haushaltsjahr anzupassen. In Anbetracht der Mittelabflüsse der Jahre 2020 bis 2022 und der zugesagten Förderungen ist es unverständlich, dass der Haushaltsmittelansatz für die Titelgruppe für das Jahr 2023 gegenüber dem laufenden Jahr noch um 141 % auf 92,9 Mio. Euro ansteigt.

Ein geringer jährlicher Mittelabfluss dürfte auch ein Indiz dafür sein, dass die kurzfristig angesetzten Förderprogramme keinen spürbaren Beitrag zur Pandemievorsorge und -bewältigung leisteten.

Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat erklärt, dass die Verteilung der Haushaltsmittel aus dem Konjunkturpaket auf die einzelnen Maßnahmen im zweiten Nachtragshaushalt 2020 erfolgt sei. Die Unsicherheiten in der Pandemieentwicklung hätten das BMWK dazu veranlasst, für weitere kurzfristige Bedarfe zur Pandemiebekämpfung eine Vorsorge zu treffen. Verzögerungen bei den Bewilligungen bzw. durch von Zuwendungsempfängern geltend gemachte Lieferschwierigkeiten hätten es erforderlich gemacht, Haushaltsmittel des Jahres 2021 bis in das Jahr 2023 zu verschieben.

Abschließende Würdigung

Die Begründung des BMWK, dass Haushaltsmittel zur Abfederung von Unsicherheiten überveranschlagt wurden, trägt nicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK von den Erfahrungen der Corona-Pandemie lernt, um zukünftig bei der Ermittlung auf bewusste Überveranschlagungen zu verzichten. Titelansätze sollten bei rückläufiger Inanspruchnahme nicht ohne triftigen Grund erhöht werden. Dies betrifft auf jeden Fall den neuerlichen Anstieg der Ansätze im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr. Auch in Phasen der Unsicherheit und des Zeitdrucks ist es erforderlich, den Haushaltsgrundsätzen zu genügen und Ausgaben bedarfsgerecht zu veranschlagen. Dies schließt auch bewusste Überveranschlagungen, etwa vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen, aus.

4 Stärkung der Produktion von persönlicher Schutzausrüstung

Sachverhalt

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, mit der Förderrichtlinie „Investitionszuschüsse für Produktionsanlagen von persönlicher Schutzausrüstung und dem Patientenschutz dienender Medizinprodukte“ (Kapitel 0910 Titel 892 11) kurzfristig verfügbare Anlagen zur Produktion von Schutzmasken, Anlagen zur Produktion von Filtervlies und innovative Anlagen zur Produktion von Schutzmasken aufzubauen.

Anhand der vor Veröffentlichung einer Förderrichtlinie durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss u. a. nachvollziehbar sein, was mit einer Förderung erreicht werden soll, welche Ausgangswerte zugrunde liegen, warum der Bund handeln muss und wie der Zustand mittels des Förderprogramms verändert werden soll.²⁴ Die Ziele von Förderprogrammen müssen vor der Veranschlagung hinreichend bestimmt und überprüfbar sein, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.²⁵ Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen u. a. mit Hilfe von Indikatoren messbar gemacht werden.²⁶ Vor Beginn der Förderung soll feststehen, wer wann und wie welche Daten für die Erfolgskontrolle zu erheben hat. Es sollte auch festgelegt sein, auf welcher Stufe – einer einzelnen Fördermaßnahme oder des Förderprogramms insgesamt – und für welchen Teil der Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) die Daten genutzt werden sollen.

Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.²⁷ Das BMWK entschied sich für eine Förderung über nicht rückzahlbare Zuschüsse. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde diese Art der Förderung wegen der „höhere[n] Bereitschaft der Unternehmen in das unternehmerische Risiko zu gehen“ bevorzugt.

Die Importe von persönlicher Schutzausrüstung und dem Patientenschutz dienender Medizinprodukte sowie deren Vorprodukte nach Deutschland waren in Folge der Eindämmungsmaßnahmen und der hierdurch resultierenden Beeinträchtigungen der Weltwirtschaft infolge der Corona-Pandemie Mitte März 2020 eingebrochen.²⁸ Der Tiefpunkt der Importe des

²⁴ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

²⁵ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

²⁶ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO i. V. m. VV Nummer 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO.

²⁷ VV Nummer 1.1 zu § 44 BHO.

²⁸ Fokus Außenwirtschaft der KfW, Ausgabe Nummer 323. S. 5 f.

Warenhandels wurde Mitte April 2020 erreicht.²⁹ Der Außenwirtschaftsbericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zeigt, dass die Importwirtschaft sich insgesamt zum Zeitpunkt der Richtlinienveröffentlichung Ende Mai 2020 bereits auf rund 80 % des Vor-Corona-Niveaus erholt hatte.³⁰ Bis September 2020 erreichte die Importwirtschaft das Vor-Corona-Niveau.³¹ Die Bundesregierung hat sich mit dem Förderprogramm im Mai 2020 dennoch das Ziel gesetzt, Produktionskapazitäten in Deutschland neu aufzubauen. Die vom BMWK geförderten 26 Zuwendungsempfänger nahmen die Produktionsanlagen überwiegend erst nach der Erholung des Marktes in Betrieb (30. Juni 2020, 30. August 2020 oder 31. März 2021).

Parallel zur Erholung der Importwirtschaft hatten bereits andere Ressorts der Bundesregierung Maßnahmen eingeleitet. So hatte das BMG bereits Beschaffungen und Auslieferungen für persönliche Schutzausrüstung an Länder und Kassenärztliche Vereinigungen bekanntgegeben.³² Den Arbeitsstab hatte das BMG darüber indes nicht informiert. Zum Zeitpunkt der Richtlinienveröffentlichung durch das BMWK Ende Mai 2020 hatte das BMG bereits zwei Milliarden Masken (500 Millionen FFP 2- sowie 1,5 Milliarden medizinische Masken) auf dem internationalen Markt beschafft.³³

13 der 34 Empfänger der durch das BMG beschafften Masken baten Ende Mai 2020 darum, die Lieferungen ganz oder teilweise einzustellen. Die Empfänger gaben an, dass die Lagerkapazitäten erschöpft seien und der Bedarf gedeckt sei. Die Bundesregierung stellte mit Beschluss vom 3. Juni 2020 die zentrale Beschaffung von Masken ein.³⁴ Das BMG zahlte je nach Beschaffungsweg netto durchschnittlich zwischen 0,91 und 4,50 Euro für partikelfiltrierende Halbmasken und zwischen 0,14 und 0,66 Euro für medizinische Mund-Nasen-Schutzmasken.³⁵ Der anhand der Beschaffungsmengen gewichtete Durchschnittspreis betrug dabei 2,31 bzw. 0,27 Euro.³⁶

Außerdem hatte das BMVg zum Zeitpunkt der Richtlinienveröffentlichung Ende Mai 2020 sechs Transportflüge von persönlicher Schutzausrüstung im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt.³⁷ Hierbei flog das BMVg rund 50 Millionen medizinische sowie FFP-2 Masken ein.

²⁹ Fokus Außenwirtschaft der KfW, Ausgabe Nummer 323. S. 5 f.; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2021/01/kapitel-1-7-die-zukunft-des-globalen-handels.html>, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

³⁰ Siehe Fußnote 28.

³¹ Siehe Fußnote 28.

³² https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Beschaffungsstab/4_Bericht_Beschaffungsstab_050620.pdf, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

³³ Siehe Fußnote 32.

³⁴ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion zur Beschaffung persönlicher Schutzausrüstung durch den Bund, Bundestagsdrucksache. 19/28002, S. 6.

³⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes, Prüfung der zentralen Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung für das Gesundheitswesen, Az.: IX 1 - 2020 - 0946 vom 16. Juni 2021, S. 23.

³⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes, Prüfung der zentralen Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung für das Gesundheitswesen, Az.: IX 1 - 2020 - 0946 vom 16. Juni 2021, S. 23.

³⁷ Wehmedizinische Monatsschrift, Qualifizierte Logistik gefragt, 2020, Ausgabe 64(9), S. 342 ff.

Das BMWK ging für Ende 2021 von Lagerbeständen des Bundes von insgesamt 4,8 Milliarden medizinischen sowie FFP-2 Masken aus. Die Bundesregierung empfahl im Juni 2020 die Nutzung entsprechender Alltagsmasken (Stoffmasken) für die Bevölkerung. Medizinische Schutzmasken waren vordringlich für Einrichtungen der Gesundheitsversorgung vorgesehen.³⁸ Die politische Entscheidung, dass mindestens medizinische Masken im Alltag zu tragen sind, wurde im Januar 2021 getroffen.³⁹

Das BMWK hat mit seinem Förderprogramm 26 Produktionsanlagen für Filtervliesstoff mit einer Produktionskapazität von 5,7 Milliarden medizinischen und 1,4 Milliarden FFP-2 Masken gefördert. Ein Unternehmen stellte die erste Anfrage auf Export im Dezember 2020. Diese wurde wegen eines negativen Votums des BMG zunächst abgelehnt. Danach gab es weitere Einzelanträge von Unternehmen. Zu Beginn des Jahres 2021 signalisierten die Zuwendungsempfänger größere Absatzprobleme der von ihnen in Deutschland produzierten Masken. Aus Sicht des BMWK war der Betrieb der geförderten Maschinen nur mit Exportmöglichkeiten außerhalb des europäischen Marktes sinnvoll und möglich. Es gab daraufhin eine Marktstudie im August 2021 in Auftrag. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) informierte das BMWK über acht anstehende Einzelfallentscheidungen zu Ausfuhranträgen von Masken in das außereuropäische Ausland und bat um Zustimmung. Das BMWK erteilte die Zustimmung, da selbst die Einstellung auf seiner Matching-Plattform⁴⁰ nicht zum Verkauf auf dem europäischen Markt geführt habe. Auf seiner Matching-Plattform sollen das Anbieten und Nachfragen von Masken zusammengeführt werden. Mehrere Zuwendungsempfänger wollten die Produktionsanlagen trotz der Bundesförderung stilllegen, da es keine Absatzmöglichkeiten gebe.

Das BMWK stufte eine Stilllegung und einen möglichen Verkauf der Produktionsanlagen als dem Förderziel der Richtlinie zuwiderlaufend ein. Schließlich sollten der Aufbau und Erhalt von Produktionskapazitäten nationale und europäische Importabhängigkeiten reduzieren. Darüber hinaus sei die Erhaltung der Produktionskapazitäten für die Umsetzung der NRGs notwendig.

Das BMWK ging davon aus, dass 70 % der Zuwendungsempfänger nicht dauerhaft wettbewerbsfähig sein können. Die Zahl steige bei Herstellern von medizinischen Masken auf bis zu 90 %. Es führt dies auf die höheren Herstellungskosten in Deutschland zurück. Derzeit hätten jedoch auch die 30 % grundsätzlich wettbewerbsfähigen Zuwendungsempfänger aufgrund von Niedrigpreisen auf dem Markt erhebliche Absatzprobleme. Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Bund über Lagerbestände von 4,8 Milliarden Masken. Diese Menge reiche theoretisch aus, um rund 80 % des Bedarfs für die Zeit von August 2021 bis Ende des Jahres 2022 zu decken. Daneben hätten die Bundesländer zusätzlich noch eigene Lagerbestände aufgebaut.

³⁸ Beschluss des Bundeskabinetts vom 15. April 2020, Nummer 6; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bund-laender-beschluss-1744224>, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

³⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regelung-zu-masken-1842704>, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

⁴⁰ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Coronavirus/Schutzausruestung/maps.html>, abgerufen am 10. Mai 2023. Die Matching-Plattform ist eine Homepage, auf der Angebot und Nachfrage nach Masken „zusammenkommen“ sollen.

Bei einer Reduktion der Importe um 50 % bis zum Jahr 2025 sei weiterhin mit Niedrigpreisen zu rechnen.

Als Reaktion auf die Anträge zur Stilllegung der Produktionsanlagen passte das BMWK die Nebenbestimmungen zur Förderrichtlinie im März 2022 an. Die Ausfuhr außerhalb des europäischen Binnenmarktes ist danach ohne Einzelfallprüfung möglich. Das BMWK dokumentierte nicht, wie es die Veränderungen bei der Maskenverfügbarkeit und der Maskenproduktion im Vergleich zum Beginn der Pandemie ermittelt hatte.

Würdigung und Empfehlungen

Die Förderung von Produktionsanlagen von persönlicher Schutzausrüstung und dem Patientenschutz dienender Medizinprodukte durch das BMWK setzte erst ein, als die Importwirtschaft sich bereits erholte. Die geförderten Anlagen zur Produktion von Schutzmasken nahmen ihren Betrieb sogar überwiegend erst nach vollständiger Erholung der Importwirtschaft auf. Erschwerend kam hinzu, dass der kurzfristige Bedarf an Masken schon durch Beschaffungsmaßnahmen anderer Ressorts der Bundesregierung mehr als ausreichend gedeckt war.

Letztendlich ist es trotz der Förderung durch das BMWK nicht gelungen, eine deutsche Produktion aufzubauen, deren Preise wettbewerbsfähig waren. Das Ziel der Reduzierung der Importabhängigkeit wurde nicht erreicht. Die Unternehmen konnten trotz der Förderung nicht am Markt bestehen. Der Aufbau von inländischen Produktionskapazitäten kann in einer akuten Notlage kurzzeitig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Diese Kapazitäten sollten sich aber möglichst schnell wieder selbst tragen.

Das BMWK hat es versäumt, Veränderungen bei der Maskenverfügbarkeit und Maskenproduktion so zu überwachen, dass es die Förderung kurzfristig hätte anpassen können. So passte das BMWK die Nebenbestimmung zum internationalen Export 16 Monate nach Eingang des Antrags im März 2022 an. In Anbetracht der Gesamtsituation wäre vorrangig ein Auslaufen der Förderung in Betracht gekommen. Stattdessen hielt das BMWK eine Förderung aufrecht, die unter dem Aspekt der langfristigen Versorgungssicherheit – Schaffung von inländischen Produktionskapazitäten – nicht gerechtfertigt war. Das Förderprogramm war in seiner Ausgestaltung nicht geeignet, die bisherige nationale und europäische Importabhängigkeit zu reduzieren. Es erreichte die Förderziele der Sicherung der Maskenverfügbarkeit sowie des Aufbaus einer eigenständigen Produktion nicht.

Das BMWK sollte analysieren, was zu den Mängeln der Förderung führte und warum es die Risiken der Förderung unzutreffend einschätzte. Diese Erfahrungen können dazu beitragen, dass es Fehler bei künftigen Krisenszenarien vermeidet (Lessons Learned).

Grundsätzlich bestehen bei derartigen Förderprogrammen, die eine kurzfristige Wirkung erzielen sollen, zwei Möglichkeiten:

- Eine Förderung ist einzustellen, wenn die geförderten Unternehmen es nicht schaffen, ihre Produkte zu konkurrenzfähigen Marktpreisen anzubieten.
- Die angestrebten Ziele der inländischen Förderung sind von überragendem Interesse und dauerhaft sicherzustellen.

Wenn das BMWK bei künftigen Förderprogrammen zu letzterem Ergebnis kommt, muss es die Förderung so umstellen, dass das angestrebte Ziel wirtschaftlich erreichbar ist. Alternativ sollte es prüfen, ob es notwendig ist, die Produktion für eine Notfallreserve betriebsbereit zu halten und wie dies ggf. sichergestellt werden kann. Außerdem sollte das BMWK überdenken, ob und in welcher Form es die notwendigen Impulse für die Aufrechterhaltung der Produktion wirksam gegenüber Zuwendungsempfängern setzen kann. Die Alternativen sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen.

Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass das geforderte Auslaufen der Förderung zum Zeitpunkt der Erholung der Importwirtschaft Ende Mai 2020 bedeutet hätte, gar keine Förderung beginnen zu können. Die Zuwendung habe sich auf die einmalige Auszahlung eines Investitionszuschusses bezogen, der nach der Zusage nur unter entsprechenden verwaltungsrechtlichen Vorgaben wieder hätte aufgehoben werden können. Eine andere Reaktion sei aufgrund der Art der Förderung nicht möglich gewesen.

Das BMWK hat weiter ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof bei Betrachtung der reinen Importzahlen außer Acht lasse, dass die vom BMG importierten Masken nicht den europäischen Prüfstandards entsprochen hätten.

Das BMWK hat mit seiner Stellungnahme bestätigt, dass die vom Bundesrechnungshof dargestellten Abstimmungsmängel mit dem BMG bestanden haben und dass es trotz der erheblichen Probleme bei der Umsetzung des Programms die Förderung nicht grundlegend umgestellt hat. Daneben habe die Förderung dem zweiten Ziel gedient, Produktionskapazitäten für die potentielle NRGs aufzubauen. Über die parallelen Beschaffungen durch das BMG sei das BMWK nicht informiert worden.

Auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass das Ziel der Reduzierung der Importabhängigkeit verfehlt worden sei und dass das BMWK die Gesamtsituation nicht angemessen überwacht habe, ist das Ressort nicht eingegangen.

Abschließende Würdigung

Die Begründung des BMWK, es habe die Zuwendung nach der Zusage aufgrund der Art der Förderung nicht aufheben können, macht erneut die Notwendigkeit deutlich, die Zuwendungen in einer anderen Ausgestaltung zu bewilligen. Das BMWK hätte in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Vorteile von bedingt rückzahlbaren Zuschüssen für den Fördergeber

berücksichtigen müssen. Dann hätte es ggf. auf die sich veränderten Gegebenheiten angemessen reagieren können. Die Auffassung des BMWK, dass nur nicht rückzahlbare Zuschüsse die größte Anreizwirkung entfalten können, ist nicht überzeugend. Mit der Förderung soll nicht pauschal das unternehmerische Risiko vollständig abgedeckt werden, sondern die notwendige Wirkung wirtschaftlich erzielt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet weiterhin, dass das BMWK vor dem Hintergrund der offensichtlich erfolglosen Förderung in einer Erfolgskontrolle analysiert, was zu ihren Mängeln führte und warum es ihre Risiken unzutreffend einschätzte. Diese Erfahrungen können dazu beitragen, dass das BMWK Fehler bei künftigen Krisenszenarien vermeidet (Lessons Learned).

Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof seine Forderung aufrecht: Das BMWK muss bei künftigen Förderprogrammen die Förderung so ausgestalten, dass das angestrebte Ziel wirtschaftlich erreichbar ist.

5 Produktionssteigerung bei Behältnissen für Impfstoffe

Sachverhalt

Ausgehend von einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses zur Taskforce Impfstoffproduktion vom 7. April 2021 wollte die Bundesregierung die Kapazitäten für die Produktion von Borosilikatglas und Fläschchen für die Impfstoffe, sogenannte Glasvials ausbauen. Das BMWK sah dazu eine Investitionsförderung mit Interessenbekundungsverfahren mit einem Volumen von rund 100 Mio. Euro vor, um die zusätzliche Produktion für Verpackung/Vials für Covid-19 Impfstoffe anzureizen (Kapitel 0910 Titel 683 12). Dabei waren Module für

- die Produktion des Vorprodukts Rohrglas,
- den kurzfristigen Kapazitätsausbau für Vials (Endprodukt) im 4. Quartal 2021 und
- für den Ausbau der Produktion bis zum 2. Quartal 2022 vorgesehen.

Beim „Impfgipfel“ Anfang Februar 2021 hatte ein Hersteller deutlich gemacht, dass man am Anschlag produziere und möglicherweise Engpässe bei den Vials auftreten könnten, die den gesamten Impfprozess bremsen könnten.

Danach führte das BMWK Gespräche mit Vertretern zweier Hersteller. Diese hätten bestätigt, dass aktuell die Versorgungs- und Lieferkette mit Glasvials bei den Covid-19-Impfstoffen intakt sei und keine strukturelle Versorgungsschwäche bestehe. Die sprunghaft ansteigende Nachfrage führe jedoch voraussichtlich zu einem Engpass an Glasvials im 4. Quartal 2021, je mehr Impfstoffe kurzfristig zugelassen würden und wenn der Impfbedarf mit Blick auf Mutationen ggf. noch weiter steige.

Einer der Hersteller erklärte, er habe bei Rohrglas aus Borosilikatglas zuletzt massiv investiert und neue Kapazitäten geschaffen. Eine weitere Steigerung der Produktion von Rohrglas sei ihm nicht ohne weiteres möglich. Im Bereich der Pharmaverpackungen (Ampullen, Fläschchen, Spritzen) habe er mit 17 % bereits deutlich über dem durchschnittlichen jährlichen Marktwachstum von 3 – 4 % investiert und die Produktionskapazität für Vials im Jahr 2019 um mehr als 35 % zum Jahr 2021 gesteigert. Der andere Hersteller berichtete von prozentual ähnlichen Steigerungen der Produktionsvolumina für Vials im Jahr 2021 (rund 25 % Steigerung vom Jahr 2020 auf das Jahr 2021). Davon gehe aber ein Großteil ins Ausland außerhalb der EU. Durch Priorisierung der Lieferungen von Vials für den Covid-19-Impfstoff gegenüber Lieferungen für andere Medikamente könne der Bedarf aktuell gedeckt werden. Dies sei nur für einen begrenzten Zeitraum möglich und auch vom „Good-Will“ der Pharma-/Medikamentenhersteller abhängig. Möglicherweise für das 3. und wahrscheinlich für das 4. Quartal des Jahres 2021 wurde von den beiden Unternehmen ein erheblicher Engpass für Fläschchen für den Covid-19-Impfstoff gesehen. Gründe hierfür seien u. a. die zusätzlichen Nachbestellungen eines Herstellers von Impfstoff und Bestellungen von Herstellern, deren Impfstoffe sich in der Testphase befänden. Da der jeweilige Impfstoff immer mit der entsprechenden Verpackung validiert und zugelassen werden müsse, könne dies zu weiteren zeitlichen Verzögerungen führen. Zudem könnten auch Sprünge in der Nachfrage entstehen, falls z. B. die Virusmutationen zu erhöhten Impfbedarfen (z. B. drei oder vier statt bislang zwei Impfungen) führen sollten. Eine zusätzliche Verschärfung werde im Jahr 2022 erwartet, da aufgeschobene Behandlungen sowie wiederkehrende Impfungen getätigt werden müssten. So könnte ein Engpass an Glasvials entstehen, der nach Auskunft der Unternehmen „nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll aufgefangen“ werden könne.

Das BMWK stufte die Ausführungen der Unternehmen als plausibel ein. Ein Risiko für das Auftreten von Engpässen dürfe danach durchaus bestehen. Selbst wenn man annähme, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit von Engpässen gering wäre, käme es zu extrem großen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden, wenn ein Engpass tatsächlich einträte. Allein auf die Marktkräfte zu vertrauen ohne steuerndes Eingreifen der Bundesregierung hielt das BMWK in dieser Risikosituation nicht für empfehlenswert. Auch wenn aus ordnungspolitischer Sicht reine Marktlösungen vorzugswürdig seien, stellten diese aus seiner Sicht alleine noch keine hinreichende Lösungsoption dar. Der Staat solle also flankieren und zusätzliche Anreize geben.

Nach Angaben des BMWK erwog einer der Hersteller, die Produktion um 300 Mio. Vials pro Jahr zu erhöhen. Dabei ging er von 35 Mio. Euro Investitionen aus. Für die Beschaffung und Einstellung der notwendigen Maschinen legte er einen Zeitraum von 12 Monaten zugrunde. Der andere Hersteller wollte den Aus- bzw. Umbau eines Standortes prüfen und benötigt hierfür ca. acht Monate bei einem Investitionsvolumen von 30 Mio. Euro. Er stellte eine Mehrproduktion von 200 Millionen Vials pro Jahr in Aussicht.

Die Förderung zum Ausbau der Produktionskapazitäten barg aus Sicht des BMWK zwar in oligopolartig strukturierten Märkten grundsätzlich die Gefahr von Mitnahmeeffekten und dem weiteren Aufbau von Markteintrittsbarrieren für neue Wettbewerber. Aufgrund des hohen Schadens im möglichen Engpassfall empfahl das BMWK dennoch die Förderung. Es sei nicht empfehlenswert, in dieser Risikosituation alleine auf Marktkräfte zu vertrauen, da der Bedarf

durch einen einmaligen außerordentlich hohen Bedarf getrieben werde. Das BMWK ging daher davon aus, dass Unternehmen aus betriebswirtschaftlichen Gründen keine ausreichende Investitionssicherheit sähen tätig zu werden.

Nach Veröffentlichung der Förderrichtlinie gingen neun Anträge ein. Davon wurden sieben Anträge als grundsätzlich förderfähig bewertet. Aufgrund eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns lehnte das BMWK zwei Projekte von einem Antragsteller ab.

Ein Antragsteller erhielt eine Förderzusage von 12,9 Mio. Euro (Förderquote 65 %) für zwei Projekte und ein weiterer Antragsteller eine Förderzusage von knapp 8,3 Mio. Euro (Förderquote 80 und 20 %⁴¹) ebenfalls für zwei Projekte. Die weiteren Antragsteller erhielten insgesamt 3,4 Mio. Euro bei einer Förderquote von jeweils 50 %. Alle Zuwendungen wurden als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Je früher die Produktionsanlagen in Betrieb waren, desto höher war die Förderquote. Spätestes Inbetriebnahmedatum war der 30. Juni 2022, die höchste Förderquote wurde bei Inbetriebnahme bis zum 31. Dezember 2021 gewährt.⁴²

Das BMWK hielt nicht nach, ob die für möglich gehaltenen Sprünge in der Nachfrage nach Glasvials und Borosilikatrohrglas sowie entsprechende Engpässe z. B. im 4. Quartal 2021 oder im Jahr 2022 tatsächlich eintraten. Da es sich um ein Förderprogramm mit einer einmaligen Beantragung und Auszahlung handele, sei grundsätzlich keine Nachsteuerung möglich gewesen. Allerdings müssten die Engpässe bestanden haben, da alle Zuwendungsempfänger ihre Anlagen aufgebaut und mit der Produktion begonnen hätten. Da alle Verwendungsnachweise bereits zum 31. Juli 2022 vorgelegt werden mussten, sei eine begleitende Erfolgskontrolle nicht vorgesehen gewesen. Aus fördertechnischer Sicht sei das Programm sehr effizient umgesetzt worden. Die 200 Millionen Glasvials und 10 000 Tonnen Borosilikatglas hätten anstatt mit den prognostizierten 90 Mio. Euro mit nur ca. 25 Mio. Euro festgelegt werden können. Die tatsächlich produzierte Gesamtmenge an Glasvials sei allerdings nicht erhoben worden.

Nach der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMF soll mit Erfolgskontrollen Um- und Nachsteuerungsbedarf (u. a. aufgrund von Veränderungen oder Fehleinschätzungen) rechtzeitig erkannt werden.⁴³ Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.⁴⁴ Begleitende Erfolgskontrollen können gerade vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung liefern, ob und wie die Maßnahme fortgeführt

⁴¹ Bei der Produktion von Borosilikatrohrglas beträgt die Förderquote unabhängig vom Datum der Inbetriebnahme stets 20 %.

⁴² Inbetriebnahme 31. Dezember 2021 = 80 %, 31. März 2022 = 65 %, 30. Juni 2022 = 50 % bei der Produktion von Glasvials.

⁴³ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 7. Mai 2021, S. 30.

⁴⁴ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

werden soll.⁴⁵ Bis einschließlich des Jahres 2026 hatte das BMWK den Zuwendungsempfängern Pflichten auferlegt, so z. B. die mit den geförderten Anlagen produzierten Glasvials nachweislich ausschließlich auf dem deutschen oder europäischen Binnenmarkt zu veräußern.

Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.⁴⁶ Der Staatssekretärsausschuss entschied sich für eine Förderung über nicht rückzahlbare Zuschüsse in Verbindung mit zeitlich gestaffelten Förderquoten. Dieser Art der Förderung wurde die größte Anreizwirkung für eine beschleunigte Schaffung neuer Produktionskapazitäten beigemessen.

Würdigung und Empfehlungen

Die Förderung der Produktion von Borosilikatglas und Glasvials weist zahlreiche Schwächen auf:

Die aufgestellte Prognose des Bedarfs und vor allem der mutmaßlichen Engpässe ohne Förderung war äußerst vage. Bei einer Förderung mit bis zu 100 Mio. Euro muss sich der Bedarf zwingend auf solide Abschätzungen stützen. Diese Unsicherheit bei den Prognosen war dem BMWK auch bewusst, es schätzte die Eintrittswahrscheinlichkeit von Engpässen als gering ein. Dennoch vertraute es auf die Einschätzung von Herstellern, die mit insgesamt 21,2 Mio. Euro über 85 % der späteren Förderzusagen erhielten. Dass ein weiterer Hersteller ohne Förderzusage mit seiner Investition begann, lässt aber deutlich erkennen, dass Marktteilnehmer zusätzliche Investitionen zur Ausweitung ihrer Produktion auch ohne staatliche Zuwendungen als betriebswirtschaftlich sinnvoll angesehen haben. Dass die seit dem Impfgipfel mit dem BMWK im Gespräch befindlichen Hersteller nicht vorzeitig mit solchen Investitionen begannen, ist einleuchtend. Die Zuwendungsempfänger konnten dadurch mindestens ein bestehendes Investitions-(rest)risiko verringern. Die staatliche Förderung hat zudem den Wettbewerb in diesem als Oligopol strukturierten Markt mutmaßlich weiter beeinträchtigt. Deshalb kann das Programm auch nicht uneingeschränkt als aus „fördertechnischer Sicht sehr effizient“ angesehen werden: Mit den bewilligten 25 Mio. Euro dürfte das BMWK nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht nur Investitionsrisiken bei den Herstellern reduziert haben. Möglicherweise führte seine Förderung auch zu Mitnahmeeffekten.

Zudem kam selbst die zeitlich „optimale“ und mit der höchsten Förderquote belohnte Inbetriebnahme der neuen Produktionsanlagen zum 31. Dezember 2021 für den ersten vermuteten Engpass im 4. Quartal 2021 schon zu spät.

⁴⁵ Siehe Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, a.a.O., S. 30.

⁴⁶ VV Nummer 1.1 zu § 44 BHO.

Kritikwürdig ist, dass das BMWK nicht nachhielt, ob die von den Herstellern für das 4. Quartal 2021 und das Jahr 2022 prognostizierten Engpässe wirklich eintraten. Das Argument, dies sei verzichtbar gewesen, weil keine Nachsteuerung möglich war, überzeugt nicht: Eine Nachsteuerung war lediglich deshalb nicht möglich, weil das BMWK mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen förderte. Seine Begründung, mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss die größte Anreizwirkung für eine beschleunigte Schaffung neuer Produktionskapazitäten erreichen zu können, überzeugt nicht. Es geht nicht um die größte Wirkung, sondern darum, die notwendige Wirkung wirtschaftlich zu erzielen. Das BMWK hätte daher Bedingungen für eine eventuelle Rückzahlung festschreiben müssen. Weil das BMWK durch die Förderung mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen auch das letzte Instrument für eine Korrektur aus der Hand gegeben hatte, konnte es nicht mehr reagieren.

Das BMWK sollte bei Förderprogrammen auch in Ausnahmesituationen wie der Bekämpfung einer Pandemie die in der BHO verankerten Grundsätze beachten. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sollte es nur dann vorsehen, wenn diese zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Dazu ist es nicht ausreichend, sich ausschließlich auf Bedarfseinschätzungen potenzieller Zuwendungsempfänger zu stützen. Ist die Entwicklung der Rahmenbedingungen eines Förderprogrammes mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, sollte das BMWK nicht rückzahlbare Zuschüsse möglichst vermeiden.

Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat erklärt, sich bei der Ermittlung des Bedarfs nicht ausschließlich auf die Einschätzung zweier späterer Zuwendungsempfänger gestützt zu haben. Die Einschätzung sei auf Basis der hochgerechneten weltweit notwendigen ca. 30 Mrd. Impfdosen alleine für die Covid-Impfungen erfolgt. Diese sei mit der Taskforce Impfstoffproduktion (TFI) sowie dem BMG abgestimmt worden. Die TFI habe einen noch weit höheren Bedarf ermittelt, als schlussendlich in der Förderrichtlinie niedergelegt worden sei. Die finale Festsetzung des Förderbedarfs sei in Abstimmung mit dem fachlich zuständigen BMG getroffen worden. Die befragten Hersteller hätten angegeben, dass der aktuelle Bedarf nur zu Lasten der Herstellung anderer Glasvials für Arzneien gedeckt werden könne. Dies sei aber keine dauerhafte Option gewesen, da sonst andere Arzneimittel und Wirkstoffe knapp geworden wären.

Das BMWK hat eingeräumt, dass Nachsteuerungen bei einer anderen Förderart möglich gewesen wären. Die Entscheidung für ein Förderprogramm, die Umsetzung des Förderprogramms und die Förderentscheidung für die Projekte seien aber alle in das Jahr 2021 und damit noch in den Höhepunkt der pandemischen Lage gefallen.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Art der Förderung sei grundsätzlich nachvollziehbar. Sie lasse aber die Situation der fehlenden Prognostizierbarkeit in der Pandemie als einzigartige Situation zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Förderung außer Acht. Damals habe man unter dem Eindruck des Wettlaufs um Ressourcen zum Schutz der Bevölkerung gestanden. Es sei nicht abschätzbar gewesen, wie viele Impfdosen zur Immunisierung und

wie viele Auffrischungen erforderlich sein würden. Somit sei es ein vorrangiges Ziel gewesen, schnell und in Deutschland direkt verfügbare Glasvials zur Verfügung zu haben.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass Zuwendungsempfänger wesentlichen Einfluss auf die Förderung hatten. Daneben beanstandet er folgende Punkte:

- Die Investition des Unternehmens ohne Förderzusage ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass Marktteilnehmer eine Ausweitung ihrer Produktion auch ohne staatliche Zuwendungen als betriebswirtschaftlich sinnvoll angesehen haben. Durch die Förderung wurden also Mitnahmeeffekte möglich.
- In einer Phase großer Unsicherheit über die künftige Nachfrage förderte das BMWK mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen. Damit war aber eine Nachsteuerung nicht mehr möglich.

Bei erheblicher Unsicherheit über künftige Entwicklungen sind nicht rückzahlbare Zuschüsse zu vermeiden. Kann die Zuwendung zurückgefordert werden, ist die Realisierung von Mitnahmeeffekten erschwert.

6 Forschungs- und Technologievorhaben zur Produktion innovativer Schutzausrüstung

Sachverhalt

Die Bundesregierung wollte mit der Förderrichtlinie „Innovation Persönliche Schutzausrüstung“ (Kapitel 0910 Titel 683 11) eine verstärkte Innovationstätigkeit in der Produktion von Schutzausrüstung anreizen, um die Wettbewerbsposition der Unternehmen zu stärken. Produktionsanlagen sollten erhalten, sowie die Versorgung mit Schutzausrüstung in Deutschland und Europa gesichert werden. Es sollten Forschungs- und Technologienentwicklungsvorhaben zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren im Bereich innovativer Schutzausrüstung gefördert werden.

Das BMWK legte in der Förderrichtlinie fest, dass der Zuwendungsempfänger noch nicht mit dem Vorhaben begonnen haben durfte. Es beauftragte einen Projektträger, das Förderprogramm als Beliehener und Treuhänder des Bundes administrativ umzusetzen. Bis zum Ende der Antragsfrist am 31. Dezember 2021 gingen 182 Anträge ein.

Der erste Antrag ging bereits im Juni 2021 ein. Der weit überwiegende Teil der Anträge ging im Dezember 2021 ein (130 Anträge).

Der beliehene Projektträger bewilligte bis Mitte März 2022 zwei der gestellten Anträge (1,1 %). Beide Anträge waren im Juli 2021 eingegangen. Zum Stand Juli 2022 waren insgesamt 182 Anträge beim Projektträger eingegangen (siehe Tabelle 3). Für 62 der 64 Anträge in Bearbeitung lag der geplante Vorhabenbeginn bereits in der Vergangenheit.

Tabelle 3

Förderstatistik zum Juli 2022

Übersicht zu Förderanträgen	Anzahl Anträge	In %
Zurückgezogen, abgelehnt, zur Rücknahme empfohlen	110 (6, 14, 90)	60,4
in Bearbeitung	64	35,2
Bewilligungsreif	6	3,3
Bewilligt	2	1,1
Gesamt	182	100

Quelle: Projektträger.

Zur hohen Anzahl der 90 Rücknahmeempfehlungen führte das BMWK aus, dass jeder Antrag individuell auf seine Passfähigkeit zur Richtlinie hin geprüft werde. Daraus folgend sei jede Rücknahmeempfehlung hochgradig individuell. Die beiden häufigsten Gründe seien bisher gewesen, dass keine Innovation im Bereich PSA dargestellt worden sei und betriebswirtschaftliche Ausschlüsse bei den Antragstellern vorgelegen hätten.

Der Projektträger hatte ursprünglich einen weiteren, auf einzelne Bereiche beschränkten Förderaufruf für sinnvoll gehalten. Inzwischen hat sich das BMWK gegen einen solchen weiteren Förderaufruf entschieden.

Würdigung und Empfehlungen

Die Bundesförderung von innovativer Persönlicher Schutzausrüstung zeigte sich im Ergebnis als nicht erfolgreich. So war und ist eine verstärkte Innovationstätigkeit in der Produktion von Schutzausrüstung nicht erkennbar. Dass das Förderprogramm bislang nicht die gewünschte Wirkung entfaltete, lag daran, dass nur sehr wenige Förderanträge bewilligt wurden. Die zahlreichen vorgenommenen Rücknahmen der Anträge durch die Unternehmen nach Hinweis des Projektträgers könnten daran liegen, dass die Unternehmen die Vorhaben entweder ohne Zuwendungen realisierten oder sie gänzlich verwarfen. Wie sich die lange Bearbeitungszeit auf den Markteintritt und damit auf die Erreichung der Förderziele auswirkte, überprüfte das BMWK nicht. Es hätte auf den Projektträger rechtzeitig Einfluss nehmen müssen, dass dieser die Anträge schneller bearbeitet.

Sollen Förderprogramme Wirkungen erzielen, darf die Antragsbearbeitung keine neun Monate in Anspruch nehmen. Das BMWK sollte das Antrags- und Förderverfahren so gestalten, dass Bewilligungen zeitnah möglich sind und beabsichtigte Wirkungen entsprechend schnell eintreten können. Es hätte hier auch prüfen sollen, inwieweit ein vorzeitiger

Maßnahmenbeginn geboten ist. Das BMWK hätte dann zur Risikominimierung von Mitnahmeeffekten auch die Möglichkeit von rückzahlbaren Zuschüssen prüfen müssen.

In Anbetracht der Gesamtsituation (wenige Bewilligungen, zahlreiche Ablehnungen/Rücknahmen, Auslaufen der pandemischen Lage) hätte das BMWK hier jedoch auch prüfen müssen, die Förderung frühzeitig zu beenden.

Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat ausgeführt, dass das Förderprogramm für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE) von Beginn an mittel- und langfristig wirken sollte. Im Januar 2023 seien 68 Einzelvorhaben gefördert worden, die sich im ersten Jahr der bis zu dreijährigen Projektlaufzeit befänden. Eine Verzögerung bei den Bewilligungen sei noch kein Indiz für ein fehlgelaufenes Förderprogramm. Der Erfolg des Förderprogramms lasse sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht bewerten. Es sei auch nicht eingestellt worden, sondern werde weiter umgesetzt. Es gebe lediglich keine weitere Antragsphase. Die Hauptgründe für Rücknahmeempfehlungen und Ablehnungen seien nachgehalten worden. Diese lägen in der Passfähigkeit zu den Zielen der Förderrichtlinie, betriebswirtschaftlichen Ausschlüssen und dem FuE-Innovationsgehalt der beantragten Vorhaben.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das aus Pandemiemittel finanzierte Förderprogramm möglichst schnell Wirkung entfalten sollte. Dem stehen die Verzögerungen bei der Entscheidung über die Anträge entgegen. Außerdem haben zahlreiche Anträge nicht die Fördervoraussetzungen erfüllt (114 von 182 eingereichten Anträgen).

Durch den Verzicht auf eine weitere Antragsphase wird das Förderprogramm nach Ablauf der bis zu dreijährigen Projektlaufzeit enden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die aufgezeigten Mängel in künftigen Verfahren abstellt. Das BMWK muss künftig bei Verzögerungen der Bewilligungen und hohen Ablehnungsquoten steuernd eingreifen.

7 Zusammenarbeit der Ressorts

Sachverhalt

Der Arbeitsstab Produktion (siehe Nummer 2) war als Projektgruppe mit Mitgliedern aus mehreren Bundesressorts aufgebaut. Zur Finanzierung seiner beschlossenen Maßnahmen

griffen die beteiligten Bundesressorts auf die durch die Konjunkturpakete Nummer 52 bis 54 bereitgestellten Haushaltsmittel zurück (BMWK Nummer 52, BMBF Nummer 53, BMG Nummer 54⁴⁷). Nach der Festlegung, welche Aufgabe durch welches Ressort als Federführer umgesetzt werden sollte, war die Bereitstellung der Haushaltsmittel für die jeweiligen Aufgaben zu klären. Für Maßnahmen aus Nummer 52 erhielt das BMG 250 Mio. Euro, für Maßnahmen aus Nummer 54 das BMWK 250 Mio. Euro. Auch innerhalb des BMWK wurden dazu Haushaltsmittel für das Jahr 2020 umgeschichtet. Für die Haushaltsplanungen des BMWK des Jahres 2021 war bezüglich der geplanten Maßnahmen innerhalb des Arbeitsstabs Produktion zunächst nicht bekannt, ob und in welcher Höhe die anderen Ressorts für die vom BMWK geplanten Maßnahmen Mittel aus dem Konjunkturpaket benötigen. Insbesondere war unklar, ob die zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Konjunkturpaket (Nummer 52 bis 54) für die geplanten Maßnahmen ausreichen und für die vorgesehenen Maßnahmen auch eingesetzt werden dürfen. So merkte das BMWK u. a. zu den Planungen des BMG für die Maßnahmen unter dessen Federführung an, dass

- bei Förderung der Impfstoffherstellung eigentlich das BMBF zuständig sei,
- zu prüfen sei, ob Institutsgründungen mit den Zielen des Konjunkturpaketes vereinbar sind,
- kein Finanzierungsbedarf bei der Wirkstoffherstellung vorliege, da bei den betroffenen Unternehmen kein Kapitalmangel bestehe.

Das BMWK kam zu dem Ergebnis, dass der Finanzbedarf des BMG von 0,71 Mrd. Euro über die aus dem Konjunkturpaket Nummer 52 frei verfügbaren Mittel deutlich hinausgehe. Zu diesem Zeitpunkt waren für diese Maßnahmen insgesamt 1 Mrd. Euro im Einzelplan 09 eingestellt. Außerdem stünden zur Umsetzung der Pandemiemaßnahmen den Mittelforderungen von 3,35 Mrd. Euro verfügbare Mittel von 2,75 Mrd. Euro gegenüber. Es sei daher zu entscheiden, *„wie mit dem BMG eine sinnvolle Aufgaben- und Mittelverteilung erreicht*

⁴⁷ Nummer 52. Die Koalition strebt an, dass Deutschland im Bereich von medizinischer Schutzausrüstung, der Herstellung von Wirkstoffen und deren Vorprodukten sowie in der Impfstoffproduktion über größere Kapazitäten und mehr Unabhängigkeit verfügt. Daher wird ein Programm zur Förderung der flexiblen und im Falle einer Epidemie skalierbaren inländischen Produktion wichtiger Arzneimittel und Medizinprodukte aufgelegt. {Finanzbedarf: 1 Mrd. Euro}

Nummer 53. Die Corona-Pandemie endet, wenn ein Impfstoff für die Bevölkerung zur Verfügung steht. Durch die Förderung der Initiative CEPI und der deutschen Impfstoffentwicklungen wollen wir erreichen, dass ein wirksamer und sicherer Impfstoff zeitnah zur Verfügung steht und auch in Deutschland schnell produziert werden kann. Zur Förderung der Entwicklung und der Sicherstellung der Produktionskapazitäten sowie einer frühzeitigen Produktionsaufnahme stellt der Bund Mittel bereit. Darüber hinaus soll langfristig daran gearbeitet werden, dass die Impfstoffentwicklung so weiterentwickelt wird, dass bei zukünftig auftretenden neuen Erregern möglichst noch schneller und effizienter eine Impfstoffentwicklung und -produktion erfolgen kann. Dazu werden bestehende Programme zur Impfstoffentwicklung aufgestockt und neue Initiativen und Forschungsnetzwerke gefördert, insbesondere zu viralen Erkrankungen mit epidemischem oder pandemischem Potential (Emerging Infectious Diseases). {Finanzbedarf: 0,75 Mrd. Euro}

Nummer 54. Im Falle einer Epidemie steigt kurzfristig der Bedarf an medizinischer Schutzausrüstung. Neben der zusätzlichen Produktion kommt der vorausschauenden Bevorratung eine wichtige Rolle zu. Der Bund wird eine nationale Reserve an persönlicher Schutzausrüstung aufbauen. Dies muss jedoch auch dezentral in den medizinischen Einrichtungen und beim Katastrophenschutz der Länder erfolgen. Dies soll gesetzlich verankert werden. Der Bund wird die entsprechende Erstausrüstung finanziell unterstützen. {Finanzbedarf: 1 Mrd. Euro}

werden könne“. Nach weiteren Verhandlungen innerhalb der Bundesregierung wurden die Haushaltsmittel durch Umschichtung aus den Konjunkturpaketen Nummern 52 und 54 verteilt. Außerdem wurden gegenseitig Haushaltsmittel für einzelne Fördervorhaben bereitgestellt.

Unabhängig vom Arbeitsstab Produktion beschloss die Bundesregierung am 3. Juni 2020 eine NRGs aufzubauen. Das BMWK und das BMG wurden mit der Erstellung eines Konzeptes beauftragt.⁴⁸ Sie sollten BMI und BMVg bei der Erstellung einbinden.⁴⁹ Das BMWK sah das BMG als federführend an. BMI und BMG sollten die maßgeblichen Akteure für die kurzfristige Umsetzung einer entsprechenden Bevorratung und Distribution im aktuellen Krisenfall und auch bezogen auf die mittel- und langfristige Vorsorge für künftige Krisenfälle sein. Das BMWK sah seinen Schwerpunkt bei den inländischen Industriestrukturen und der Sicherung nationaler Produktionskapazitäten für Schutzmasken. Die NRGs sollte u. a. persönliche Schutzausrüstung und andere medizinisch notwendige Verbrauchs- und Versorgungsgüter umfassen.⁵⁰ Das Corona-Kabinett konkretisierte am 30. November 2020, dass die NRGs in drei Phasen aufgebaut werden sollte:

- Phase 1: Aufbau der NRGs aus dem Bestand an Schutzausrüstung, der nicht für eine aktuelle Versorgung im Rahmen der Pandemie benötigt wurde (bis Ende des Jahres 2021).
- Phase 2: Ergänzung des Bestandes an Schutzausrüstung aus der inländischen Produktion und weiterer relevanter Versorgungsgüter sowie Schaffung der Grundlagen für eine Institutionalisierung der NRGs (bis Ende des Jahres 2022).
- Phase 3: Ab dem Jahr 2023 sollte die NRGs in einen Dauerbetrieb übergehen und aufgrund vertraglicher und ggf. weiterer gesetzlicher Grundlagen die Beschaffung, Logistik und den Warenumsatz eines definierten Produktportfolios zum Gesundheitsschutz bzw. weitergehende Szenarien durchführen.⁵¹

Das BMWK und das BMG sollten Phase 1 gemeinsam konzeptionieren. Diese Konzeptionierung hätte als Grundlage für die Bedarfsermittlung dienen sollen. Daneben sollten aufgrund dieser Bedarfsermittlung die vorhandenen Förderprogramme zielgerichtet weiterentwickelt werden.⁵² Im Einzelplan des BMG waren für das Haushaltsjahr 2021 für die finanzielle Unterstützung der Erstausrüstung 750 Mio. Euro veranschlagt (Kapitel 1503 Titel 684 06). Das BMG verausgabte diese Mittel vollständig, obwohl die NRGs bis heute nicht existiert. Das BMWK hielt Haushaltsmittel von 154 Mio. Euro für die NRGs vor (Kapitel 0910 Titel 683 12). Für die NRGs gab es davon nichts aus. Insgesamt sollte das BMWK die NRGs mit 250 Mio. Euro finanzieren (inklusive Verpflichtungsermächtigung (VE) bis ins Jahr 2032).

⁴⁸ 4. Tätigkeitsbericht des Beschaffungstabs im BMG vom 6. Juni 2020.

⁴⁹ 2. Tätigkeitsbericht des Arbeitsstabs Produktion vom 21. September 2020 S. 2, Auftrag i. V. m. Begleitbericht NRGs Phase 1 vom 21. Juni 2021.

⁵⁰ Nummer 2 des Entwurfes des BMG zu Eckpunkten Nationale Reserve Gesundheit.

⁵¹ Siehe dazu https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/N/NRGs_Kabinett.pdf, S. 3, zuletzt abgerufen am 10. Mai 2023.

⁵² Siehe dazu https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/N/NRGs_Kabinett.pdf, Nummer 2, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2023.

Eine Endfassung des Konzeptes zu Phase 1 lag auch im September 2022 noch nicht vor. Zwischen den Ressorts hatte es Unstimmigkeiten u. a. bezüglich der Zuständigkeiten gegeben. Außerdem blieb streitig, für welche Personengruppen ein Bedarf ermittelt werden muss sowie welche Produkte und welche Mengen vorzuhalten sind. Nach Einschätzung des BMWK wäre eine ausdrückliche Bestätigung des Mandats durch politische Entscheidung – möglichst durch das Corona-Kabinett – sinnvoll gewesen, um diese Fragen zu beantworten. Ohne Gesamtkonzept habe es seine Aufgabe für Nummer 54 des Konjunkturpakets (Sicherung nationaler Produktionskapazitäten für Schutzmasken) noch nicht erfüllen können.

Das BMG formulierte u. a. folgende Leitplanken zur Weiterentwicklung des Managements der NRGs:

- Bei der weiteren Ausgestaltung sollte strukturell konsequent zwischen ministeriell-politischer Tätigkeit (Aufsicht/Budgetbereitstellung) und operativer Umsetzung der NRGs-Aktivitäten unterschieden werden.
- Besonders beim Aufbau der NRGs komme der Definition der Aufgaben-Schnittstelle zwischen Ressorts und Behörde große Bedeutung und dem Steuerungskreis insoweit eine besondere Kontrollfunktion zu. Redundanzen zwischen Ministerium/Behörde seien zu vermeiden.

Eine gesetzliche Verankerung der NRGs insgesamt war für das zweite Halbjahr 2022 mit der Schaffung eines Gesundheitssicherstellungs- und -vorsorgegesetzes geplant. Eine Nationale Reserve ist bisher noch nicht aufgebaut. Ob eine rechtliche Verankerung erfolgt, ist noch nicht entschieden.

Das BMWK löste im Dezember 2020 den Arbeitsstab Produktion auf. Das Personal nahm anschließend jeweils wieder seine ursprünglichen Aufgaben wahr. Die Aufgaben des Arbeitsstabes Produktion gingen auf die Abteilung IV des BMWK über.

Würdigung und Empfehlungen

Um effizient zusammenzuarbeiten, ist es nicht nur innerbehördlich, sondern auch über Behörden- und Ressortgrenzen hinweg erforderlich,

- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festzulegen und eindeutig voneinander abzugrenzen,
- Schnittstellen zu identifizieren und
- Kommunikations- und Entscheidungswege zu definieren.

Aufgrund der sich schnell ändernden Lage in der Pandemie wäre ein schnelles sowie gut koordiniertes und gesteuertes Handeln notwendig gewesen. Auf Ebene der obersten Bundesverwaltung fehlten dafür aber eine wichtige Voraussetzung, denn die Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts war nicht eindeutig festgelegt. Dies hat zu beträchtlichem Abstimmungsaufwand und zu Entscheidungsschwierigkeiten geführt.

So war der Arbeitsstab Produktion nicht in der Lage, die ihm zugewiesenen Aufgaben in der Pandemievorsorge und -bewältigung zu erfüllen. Trotz der Federführung des BMWK traten verschiedene Schwächen zu Tage, die die Abstimmung und Entscheidungsfindung erschwerten. So war unabhängig von der Federführung die Finanzierung auf mehrere Ressorts verteilt worden. Darüber hinaus fehlten klare Regeln über die Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket. Die Ressorts mussten sich einigen, wie die Verteilung der Finanzmittel an die Aufgabenverteilung angepasst wird. Dem BMWK als federführenden Ressort für den Arbeitsstab Produktion war zudem nicht bekannt, ob und in welcher Höhe die weiteren am Arbeitsstab beteiligten Ressorts eigene Haushaltsmittel für ihre Aufgaben eingeplant bzw. beim BMF angemeldet hatten. Eine Zeit lang war es daher offen, ob die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zur Finanzierung der Aufgaben überhaupt ausreichen.

Für die Schaffung der NRGs war bereits die Frage der Federführung nicht gelöst. Obwohl nach dem Einsetzungsbeschluss das BMWK und das BMG gemeinsam ein Konzept erstellen sollten, sah das BMWK das BMG als federführend an. Dass die Anschubfinanzierung für Phase 1 der NRGs aus dem Einzelplan 15 stammt, hält der Bundesrechnungshof für keine überzeugende Begründung für die Auffassung des BMWK. Im Ergebnis hat sie aber dazu geführt, dass das BMWK und das BMG bei der Erstellung des Konzeptes zur NRGs nicht erfolgreich zusammenarbeiteten. Das Konzept ist bis heute nicht erstellt. Da somit für die Phase 1 der NRGs die Grundlage für die Bedarfsermittlung⁵³ fehlt, konnten die vorhandenen Förderprogramme in diesem Bereich nicht zielgerichtet weiterentwickelt werden. Gerade für die Phase 1 der NRGs wäre aber schnelles und effektives Handeln nötig gewesen, nicht zuletzt um auch zügig mit den Phasen 2 und 3 beginnen zu können. Dieses Zeitfenster ist nun verstrichen. Eine rechtliche Grundlage für das Handeln zur NRGs fehlt immer noch.

Die Bundesregierung sollte für künftige Krisenszenarien sicherstellen, die sich auf die medizinische Versorgung der Bevölkerung auswirken können, dass noch bestehende Doppelstrukturen in den beteiligten Ressorts aufgelöst werden und hierzu fehlende Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen vornehmen. So müssen die beteiligten Ministerien über Behörden- und Ressortgrenzen hinweg die erforderlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen und diese eindeutig voneinander abgrenzen. Diese müssen aber auch wesentliche Schnittstellen identifizieren. Eine zentrale Veranschlagung der Haushaltsmittel kann dabei die Zusammenarbeit erleichtern. Die beteiligten Ministerien müssen die Kommunikations- und Entscheidungswege außerdem abschließend definieren.

⁵³ Bedarf bezüglich der Bevorratung und Distribution im aktuellen Krisenfall und auch bezogen auf die mittel- und langfristige Vorsorge für künftige Krisenfälle.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat klargestellt, dass es selbst nicht Teil des Arbeitsstabes Produktion gewesen sei. Aus seiner Sicht wäre die Verabschiedung eines Gesundheitsvorsorge- und -Sicherstellungsgesetzes als notwendige Grundlage für bisher fehlende Kompetenzen des Bundes im Bereich des Gesundheitsschutzes unterhalb der Schwelle der Landes- und Bündnisverteidigung oder des Spannungsfalls wünschenswert gewesen. Die NRGs böte die Möglichkeit, bei künftigen Krisen rasch reagieren zu können.

Die Erfahrungen aus der Pandemie und die Lieferengpässe bei pharmazeutischen Produkten hätten gezeigt, dass eine Vorsorge mit Augenmaß notwendig sei, um eine Versorgung der Bevölkerung insbesondere mit essentiellen Arzneimitteln aufrechterhalten zu können. Dies gelte für krisenhafte Entwicklungen oder für hybride Bedrohungsszenarien, bei denen die Auslöseschwelle für die vorgenannten Fälle nicht klar zu erkennen sei, wo Bedarfe aber bereits infolge weltweit steigender Nachfrage auf eine begrenzte Marktverfügbarkeit träfen.

Der Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte sowie der Staats- und Regierungsfunktionen komme besondere Bedeutung zu. Insofern habe das BMVg ein hohes Interesse am Aufbau einer NRGs. Ziel sei es dabei, perspektivisch Redundanzen zu vermeiden und die Bevorratung der Bundeswehr – wo immer möglich – auf das für die Wahrnehmung des Kernauftrags Notwendige zu beschränken. In diesem Zusammenhang strebe das BMVg an, die strategischen Bundesreserven an Arzneimitteln, die die Bundeswehr in Amtshilfe für Bund und Länder derzeit bewirtschaftet, an die NRGs abzugeben.

Stellungnahme des BMG

Das BMG hat ausgeführt, dass die erste Phase der NRGs in hohem Maße durch die laufenden Aktivitäten der Bundesregierung auf Basis der Beschaffungsanstrengungen im Jahr 2020 und zum Zwecke der Eindämmung der Corona-Pandemie geprägt gewesen seien.

Der Einsetzungsbeschluss für die NRGs habe sich gleichermaßen an BMWK und BMG unter Einbindung von BMI und BMVg gerichtet. Das BMWK habe dennoch die Federführung beim BMG verortet, obwohl die Bewältigung der COVID-19 Pandemie als größte Krise der Nachkriegszeit nur als Herausforderung der Bundesregierung und gesamtgesellschaftliche Aufgabe bewältigt werden konnte und ein gemeinsamer Stab angedacht war.

Das BMG hat ergänzt, dass aufgrund der im Kabinettsbeschluss vom 3. Juni 2020 zu Recht geforderten gesetzlichen Verankerung einer NRGs die Schaffung eines Gesundheitssicherstellungs- und -Vorsorgegesetzes geplant wurde. Voraussetzung für eine umfassende Rechtsgrundlage zur effizienten und dezentralen Bevorratung von Arzneimittel- und Medizinprodukten, wie sie durch den aktuellen Koalitionsvertrag bestätigt wurde, sei jedoch eine Änderung des Grundgesetzes unter Federführung des BMI gewesen. Die vorhandenen einfachgesetzlichen Grundlagen seien für eine NRGs (Beschaffung ohne Bedrohungslage durch den Bund auch für den Katastrophenfall) nicht ausreichend gewesen. Das BMI treibe die

erforderliche Grundgesetzänderung, zu der es letzte Abstimmungen der Ressorts im Sommer 2021 gegeben habe, aktuell jedoch nicht aktiv weiter.

Im Weiteren hat das BMG die nur teilweise Konzeptionierung der NRGs auf die bisher fehlende Bedarfsschätzung in den Phasen zwei und drei zurückgeführt. Daneben könne gleichwohl derzeit selbst bei Vorliegen einer Konzeptionierung mangels ausreichender Rechtsgrundlage und damit mangels beantragter Haushaltsmittel keine weitere Planung sowie Beschaffungen für zukünftige Krisensituationen durchgeführt werden.

Weiter hat das BMG darauf hingewiesen, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung am 10. November 2020 die Bundesregierung aufgefordert habe zu prüfen, ob eine physische Bevorratung wie in der NRGs vorgesehen notwendig und wirtschaftlich sei.

Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hält an seiner Auffassung fest, dass es nicht gleichwertig die Federführung für die NRGs innehatte. Dies werde durch den Kabinetts-Bericht des BMG „Resilient gegen Krisen“ deutlich, wo in Kapitel 3.2 die Strukturen und die Steuerung der NRGs durch das BMG festgelegt seien. Danach sei der Aufbau einer NRGs in Folge der COVID-19-Pandemie durch das BMG fachlich federführend initiiert worden und für Gesundheitslagen auch dauerhaft vom BMG fachlich zu verantworten. Dem BMWK, dem BMVg und dem BMF sowie den Geschäftsbereichsbehörden kämen lediglich bei den weiteren Planungen für Phase zwei und drei sowie der dauerhaften Ausgestaltung einer NRGs wesentliche Rollen zu.

Das BMWK hat weiter ausgeführt, dass es seine Aufgabe in der NRGs, also die Vorhaltung und Aktivierung von Produktionsreserven für Masken, erfüllt habe. Für einen weiteren Aufbau von Produktionsreserven für Masken hätten dem BMWK Informationen seitens des BMG zur Anzahl und Qualität der benötigten Masken gefehlt. Das BMWK habe sich an vorbereitenden Treffen beteiligt, das BMG aber zunächst eine gesetzliche Grundlage für die NRGs schaffen wollen.

Das BMF, das BMDV und das Bundeskanzleramt haben auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahmen der Ressorts bestätigen eindrucksvoll die aufgezeigten Defizite. So trug die unzureichende Zusammenarbeit der Ressorts wesentlich dazu bei, dass das Konzept für die NRGs bis heute nicht erstellt ist. Dies ist in Zeiten, in denen schnelles Handeln geboten erscheint, nicht angemessen.

Die Zusammenarbeit der Ressorts bedarf daher einer kritischen Analyse. Es hat sich gezeigt, dass auch das Festlegen einer Federführung offensichtlich keine Garantie für ein reibungsloses Zusammenarbeiten der beteiligten obersten Bundesbehörden ist.

Die Bundesregierung muss für künftige Krisenszenarien sicherstellen, dass die jeweiligen Aufgaben der Ressorts klar festgelegt sind. Die Bundesregierung sollte die Voraussetzungen für eine effiziente Pandemie- und Krisenvorsorge zügig sicherstellen.

8 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Bundesregierung auf künftige Pandemien und ähnliche Krisenszenarien mit Auswirkungen auf die medizinische Versorgung der Bevölkerung vorbereiten muss. Dafür muss die Bundesregierung die Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie umfassend analysieren und Handlungsempfehlungen ableiten (Lessons Learned). Ziel muss es sein, den Umgang mit künftigen vergleichbaren Notsituationen, die ein schnelles ressortübergreifendes Handeln erfordern, zu verbessern. Dies umfasst insbesondere auch die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.

Wenn die Bundesregierung erneut Förderprogramme in solchen Situationen einsetzen möchte, ist folgendes sicherzustellen: Von wichtigen Grundsätzen, die sich aus der BHO ergeben, sollte nur ausnahmsweise und unter Anlegung eines strengen Maßstabes abgewichen werden. Dies betrifft z. B. die Veranschlagungsreife und übliche Antragsverfahren. In Krisenzeiten haben zudem die Bearbeitungszeiten bis zur Bewilligung eine noch größere Bedeutung als bei der regulären Förderung. Bei unklarer Einschätzung über den notwendigen Umfang bei den Zuwendungen oder zum Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger sollte das BMWK z. B. über bedingt rückzahlbare Zuschüsse ein „Nachsteuern“ bei der Förderung ermöglichen. Frühzeitige begleitende Erfolgskontrollen bieten sich insbesondere dann an, wenn die Rahmenbedingungen unsicher und volatil sind. Da es in Notsituationen notwendig ist, schnell zu handeln, stellt sich generell die Frage, ob Förderprogramme mit ihrem eher langen Vorlauf überhaupt die richtigen Maßnahmen sind. Eine Alternative könnte beispielsweise eine zeitlich befristete steuerliche Förderung sein.

Vor allem die Lieferengpässe bei pharmazeutischen Produkten zeigen die Notwendigkeit der Vorsorge, um die Bevölkerung mit Arzneimitteln versorgen zu können. Eine derartige Vorsorge kommt bereits bei krisenhaften Szenarien in Betracht, bei deren Auftreten nicht klar zu erkennen ist, wo Bedarfe infolge weltweit steigender Nachfrage auf eine begrenzte Marktverfügbarkeit treffen. Kurzfristig stark ansteigende Bedarfe träfen aktuell auf eine unzureichende zumindest vorübergehende Fähigkeit des Bundes zur Bedarfsdeckung.

Die Bundesregierung sollte folgende Maßnahmen umsetzen: Sie sollte für künftige Krisenszenarien ressortübergreifend eine Struktur schaffen, die es ermöglicht, in kurzer Zeit situationsangemessene Entscheidungen zu treffen und diese dann auch zügig durchzusetzen. Dazu

sollte eine zentral verantwortliche Stelle unterhalb der politischen Ebene eingerichtet werden. Um agil handlungsfähig zu sein, sollte diese Stelle mit den notwendigen Kompetenzen (Weisungsbefugnis gegenüber Ressorts, Haushaltsmitteln) ausgestattet werden. Hierzu sollten die rechtlichen Möglichkeiten ausgelotet und die möglichen Abläufe in einer solchen Organisation aufgezeigt werden.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.