



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Strukturanpassung in Braunkohlebergbauregionen

„Unternehmen Revier“

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 - 0000452

31. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	7
2	Modellprojekte	9
3	Umsetzung des Förderprogramms	14
4	Personal- und Sachkosten der Regionalpartner	19
5	Vergabe der Begleitung, Koordination und Evaluation	22
6	Bewertung der Wirtschaftlichkeit	24
7	Finanzierungskompetenz	32

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2017 trat die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Strukturanpassung in Braunkohlerevieren im Rahmen des Bundesmodellvorhabens „Unternehmen Revier“ in Kraft. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) fördert seit dem Jahr 2017 mit diesem Bundesmodellvorhaben Maßnahmen zur Strukturanpassung in den vier Braunkohlerevieren Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier, Rheinisches Revier und Helmstedter Revier. Das BMWK will aus den Erkenntnissen des Bundesmodellvorhabens Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für regional- und strukturpolitische Aktivitäten in den Braunkohleregionen und darüber hinaus ableiten. Neue Ideen sollen entwickelt, Akteure vernetzt, Realisierungschancen erprobt und ausgewertet sowie ein gegenseitiger Austausch innerhalb, aber auch zwischen den Revieren etabliert werden. Abwicklungspartner setzen das Programm in den Revieren um. Für das Modellvorhaben werden jährlich 8 Mio. Euro in Kapitel 0902 Titel 686 01 „Förderung von Maßnahmen zur Strukturanpassung in Braunkohlbergbauregionen“ bereitgestellt.

Im Jahr 2020 sind das Strukturstärkungsgesetz (StStG) und das Investitionsgesetz Kohleregion (InvKG) mit Strukturhilfen in zweistelliger Milliardenhöhe in Kraft getreten.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit „Unternehmen Revier“ und dabei die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des BMWK geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellt er Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Mehrere vom Bundesrechnungshof geprüfte Projekte erfüllten die Fördervoraussetzungen „Innovativität und Kreativität“ und „Übertragbarkeit auf andere Regionen“ nicht. Zudem hatte das BMWK keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um erfolgreiche Projekte für eine mögliche Übertragung über die jeweilige Region hinaus bekannt zu machen.

Das BMWK hat eingewandt, dass die beispielhaft ausgewählten Vorhaben bei insgesamt 161 bewilligten Projekten nicht repräsentativ seien. Im Zeitverlauf hätten sich Zahl sowie Qualität der Projektskizzen stetig erhöht. Das BMWK bereite verschiedene Maßnahmen vor, um die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, dass jedes Projekt die Kriterien „Innovation und Kreativität“ und „Übertragbarkeit auf andere Regionen“ erfüllen muss, die das BMWK für das Bundesmodellvorhaben definiert hat. Zudem muss das BMWK eine Übertragung von Modellprojekten aktiv unterstützen. (Textziffer 2)

- 0.2 Die Reviere gaben seit Beginn des Förderprogramms deutlich weniger Haushaltsmittel aus als im Bundeshaushalt veranschlagt waren. Besonders gering waren die Mittelabflüsse für das Rheinische Revier und das Helmstedter Revier. Dies legt nahe, dass in diesen beiden Revieren die Notwendigkeit solcher vom Bund geförderter Modellprojekte in Frage steht.

Das BMWK hat erwidert, dass die 161 bewilligten Projekte den Bedarf für das Förderprogramm belegten. Zudem seien in den Jahren 2020 und 2021 deutlich mehr Mittel in Anspruch genommen worden. Die Inanspruchnahme sei aber noch nicht in allen Revieren befriedigend. Das BMWK werde daher die Bewertungs- und Bewilligungsverfahren anpassen und strebe eine erhöhte Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen an.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auch in den Jahren 2020 und 2021 im Rheinischen Revier und im Helmstedter Revier ein kaum höherer Mittelabfluss zu verzeichnen war. Deshalb wird auch eine Optimierung der für alle Reviere geltenden Verfahren mutmaßlich keinen Einfluss auf den Mittelabruf durch die beiden Reviere haben. Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, dass das BMWK insbesondere den Förderbedarf der beiden Reviere überprüft und gegebenenfalls die Haushaltsmittel für das Förderprogramm reduziert. (Textziffer 3)

- 0.3 Personal- und Sachkosten der Regionalpartner können aus Mitteln des Förderprogramms finanziert werden. Im Jahr 2020 machten diese Kosten zwischen 8,4 und 36,1 % der insgesamt abgerufenen Mittel pro Revier aus. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist dieser Anteil unverhältnismäßig hoch. Fördermittel sollen möglichst umfänglich den Projekten zu Gute kommen und nicht für das Projektmanagement verbraucht werden. Ausgaben für Projektträger sollten nicht mehr als 5 % des Fördervolumens betragen.

Das BMWK hat erwidert, dass die Aufgaben der Regionalpartner deutlich über die verwaltungstechnischen Aufgaben eines Projektträgers hinausgingen. Abweichungen von der Beschränkung bei Projektträgerkosten müssten daher hier möglich sein.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Die Tätigkeit der Regionalpartner ist der Verwaltung des Programms zuzurechnen. Daher sollten sie einen möglichst geringen Anteil der Fördermittel verbrauchen. Für eine effiziente Förderung muss das BMWK sicherstellen, dass möglichst wenig Haushaltsmittel für die Personal- und Sachkosten der Regionalpartner abgerufen werden. (Textziffer 4)

- 0.4 Das BMWK ließ sich bei der Entwicklung des Förderprogramms von einem Unternehmen beraten. Später vergab es einen Dienstleistungsvertrag zur Begleitung, Koordination und Evaluation des Förderprogramms an genau dieses Unternehmen. Da es ein vorbefasstes Unternehmen i. S. des § 7 Vergabeverordnung (VgV) war, hätte das BMWK eine mögliche Wettbewerbsverzerrung prüfen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen ergreifen müssen.

Das BMWK hat eingeräumt, im Vergabeverfahren keine gesonderten Maßnahmen bezüglich des vorbefassten Unternehmens ergriffen zu haben. Es werde künftig die Fachreferate bereits beim Beschaffungsantrag auffordern, die Vorbefassung von Auftragnehmern anzugeben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig im Falle eines vorbefassten Unternehmens die Vorgaben des § 7 VgV beachtet. (Textziffer 5)

- 0.5 Das BMWK versäumte in der Planungsphase des Förderprogramms die Ziele mithilfe von Indikatoren überprüfbar zu machen und Ausgangs- und Zielwerte festzulegen. Damit fehlte eine wesentliche Voraussetzung für die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen. Dennoch entschied das BMWK auf Grundlage einer Zwischenevaluation und positiver Rückmeldungen aus den Revieren und der Politik, das Förderprogramm um mehr als sechs Jahre zu verlängern.

Das BMWK hat eingeräumt, „für die erste Phase des Programms“ kein umfassendes Konzept für eine Erfolgskontrolle erarbeitet und angewandt zu haben. Die im Zuge der Richtlinienverlängerung erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthalte aber Ansätze für ein umfassendes Verfahren der Erfolgskontrolle. Es arbeite derzeit an diesem Verfahren.

Das BMWK hat den Mangel anerkannt und zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Dazu muss es umgehend die Voraussetzungen für die Erfolgskontrollen gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO schaffen und die Erfolgskontrolle auch durchführen. (Textziffer 6)

- 0.6 Das BMWK stützte seine Finanzierungskompetenz bei „Unternehmen Revier“ auf die ungeschriebene Zuständigkeit zur Ressortforschung. Es wollte Erkenntnisse für den Strukturwandel in den Kohleregionen gewinnen und Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für regional- und strukturpolitische Aktivitäten in den Braunkohleregionen und darüber hinaus ableiten. Im August 2020 trat das InvKG in Kraft. Die ersten 175 Projekte nach dem InvKG mit über 3 Mrd. Euro wurden bereits im Sommer 2021 genehmigt. Damit können die Erkenntnisse aus „Unternehmen Revier“ in diesem Bereich praktisch keine Rolle mehr spielen. Außerdem erprobte die Bundesregierung bereits mehrfach in anderen Zusammenhängen ähnliche Modellvorhaben.

Das BMWK hat erwidert, dass bei „Unternehmen Revier“ die zentralen Voraussetzungen für eine Ressortforschung nach wie vor gegeben seien. Der Bedarf an solchen Erkenntnissen sei angesichts weiterer erwarteter Strukturwandelprozesse (z. B. in den Automobilregionen oder in Regionen mit energieintensiver Produktion) hoch. Erkenntnisse aus bis zu 20 Jahr alten Modellvorhaben ließen sich dagegen nicht notwendigerweise auf den heutigen Strukturwandel übertragen.

Die Stellungnahme des BMWK bestätigt die grundlegenden Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Zulässigkeit der weiteren Förderung durch den Bund. Ressortforschung kann nicht mit möglichen Zufallsfunden und -beiträgen für andere Strukturwandel Fragen gerechtfertigt werden. Vielmehr müssen die Erkenntnisse für in absehbarer Zeit zu fällende Verwaltungsentscheidungen zur Verfügung stehen. Auch wenn sich Rahmenbedingungen in den letzten 20 Jahren verändert haben sollten, zeigen die Ergebnisse der Zwischenevaluation bei Unternehmen Revier eine auffallende Übereinstimmung mit den Erkenntnissen aus früheren Modellvorhaben.

Das BMWK hat alle betroffenen Kohleregionen zu „Modellregionen“ gemacht. Zusätzlich gestaltet es den Austausch der geförderten „innovativen Projekte“ nicht aktiv, sondern überlässt ihn der Internetrecherche durch Betroffene (siehe Textziffer 2). Das Förderprogramm ist also im Kern nicht darauf ausgerichtet, einer Region – koordiniert und gesteuert durch das BMWK – mit Erkenntnissen aus einer anderen Region zu helfen. Der Kern der Förderung ist vielmehr eine finanzielle Unterstützung der einzelnen Regionen. Für diese Förderung sind jedoch grundsätzlich die Länder zuständig. Wenn die Voraussetzungen für eine Ressortforschung aber nicht vorliegen, muss das BMWK das Modellvorhaben beenden. (Textziffer 7)

1 Ausgangslage

Unternehmen Revier

Die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Strukturanpassung in Braunkohlebergbauregionen im Rahmen des Bundesmodellvorhabens „Unternehmen Revier“ des BMWK vom 1. November 2017 trat am 4. November 2017 in Kraft. In den Jahren 2017 und 2018 wurden für das Förderprogramm jeweils 4 Mio. Euro im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Energie- und Klimafonds¹ veranschlagt (Kapitel 6092 Titel 686 12). Seit dem Jahr 2019 stehen für das Förderprogramm 8 Mio. Euro jährlich zur Verfügung. Im Jahr 2020 wurden die Haushaltsmittel in den Einzelplan des BMWK überführt (Kapitel 0902 Titel 686 01, „Förderung von Maßnahmen zur Strukturanpassung in Braunkohlebergbauregionen“).

Mit dem Bundesmodellvorhaben möchte das BMWK frühzeitig den Strukturwandel in den vier deutschen Braunkohleregionen (Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier, Rheinisches Revier und Helmstedter Revier) gestalten. Es sollen neue Wege der Förderung und neue Ideen und kreative Ansätze entwickelt und erprobt werden, die einen erkennbaren Beitrag für den Strukturwandel in dem jeweiligen Braunkohlesektor leisten sowie auch bundesweit von strukturpolitischer Bedeutung sind.² An den betroffenen Standorten sollen alternative Wertschöpfungsketten initiiert und damit deren Wirtschaftskraft gestärkt werden. Im Fokus stehen die Sicherung und der Ausbau der industriellen Kerne in den Revieren, die Fachkräfteentwicklung sowie die Chancen in Themenfeldern wie Industrie und Handwerk 4.0, Digitalisierung oder Bioökonomie.³ Projekte müssen grundsätzlich zu einem oder mehreren der nachstehend genannten Zielen beitragen: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftsstandortes, Qualifizierung und Fachkräftesicherung, Cluster- und Innovationsmanagement, Kompetenz- und Kapazitätsaufbau.⁴ In Regionalen Investitionskonzepten legten die Reviere in Abstimmung mit Ihnen Aktivitäten und Ziele fest.⁵ Die Förderung dient nach Angaben des BMWK der Ressortforschung.

Projektanträge werden in den Revieren eingereicht und bewilligt. Abwicklungspartnern obliegt als Antrags- und Bewilligungsstellen das Förderprogramm als Treuhänder des Bundes gemäß § 44 Absatz 2 BHO in den vier Revieren umzusetzen. Die Abwicklungspartner werden durch Regionalpartner bei der Abwicklung des Programms unterstützt. Zudem beauftragte das BMWK ein Beratungsunternehmen, das Förderprogramm zu begleiten, zu koordinieren und zu evaluieren.

¹ Heute Klima- und Transformationsfonds.

² Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Strukturanpassung in Braunkohlebergbauregionen im Rahmen des Bundesmodellvorhabens „Unternehmen Revier“ ab der Fassung vom 1. November 2017 (Richtlinie), Ziffer 1.1.

³ Richtlinie, Vorbemerkung.

⁴ Richtlinie, Ziffer 3.

⁵ Richtlinie, Ziffer 6.

Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen

Im Sommer 2018 setzte die Bundesregierung die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ ein. Die Kommission arbeitete aus, wie Deutschland die Kohleverstromung schrittweise reduzieren und bis spätestens 2038 beenden solle. Sie verabschiedete Empfehlungen für wirtschaftliche, soziale und strukturpolitische Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen.⁶ Die Vorschläge wurden mit dem StStG umgesetzt, welches am 14. August 2020 in Kraft trat.

Teil des StStG ist das InvKG. Nach Kapitel 1 des InvKG reicht der Bund Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 und 3 Grundgesetz von bis zu 14 Mrd. Euro längstens bis zum Jahr 2038 aus. Gemäß § 1 Absatz 2 InvKG dienen diese Finanzhilfen insbesondere der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung im Zuge des Ausstiegs aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle. Fördergebiete sind nach § 2 InvKG das Lausitzer Revier, das Rheinische Revier und das Mitteldeutsche Revier.⁷

Nach Kapitel 2 des InvKG unterstützt der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland und ihre Gemeinden und Gemeindeverbände längstens bis zum Jahr 2038 durch Strukturhilfen mit bis zu 1,09 Mrd. Euro. Gemäß § 11 Absatz 3 InvKG dienen die Strukturhilfen insbesondere der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung im Zuge der Beendigung der Verstromung von Steinkohle sowie der Beendigung des Braunkohletagebaus und der Verstromung von Braunkohle in den Landkreisen Helmstedt und Altenburger Land.

Kapitel 3 und 4 InvKG beinhalten weitere Maßnahmen und zusätzliche Investitionen des Bundes. Hierfür sind bis zu 26 Mrd. Euro vorgesehen.

Das Verfahren für die Finanzhilfen nach Kapitel 1 InvKG ist wie folgt gestaltet: Der Bund stellt den Ländern die Finanzhilfen zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung. Die zuständigen Stellen der Länder sind ermächtigt, die Auszahlung der Bundesmittel anzuordnen, und leiten die Gelder an die Letztempfänger weiter. Den Ländern obliegt entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der Investitionsvorhaben.⁸ Der Bund ist berechtigt, solche Vorhaben von der Förderung auszuschließen, die ihrer Art nach nicht der im InvKG und einer entsprechenden Bund-Länder-Vereinbarung festgelegten Zweckbindung entsprechen oder die gänzlich ungeeignet sind, zur Verwirklichung der Förderziele beizutragen.⁹

⁶ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019.

⁷ Die Fördergebiete entsprechen im Wesentlichen den drei Fördergebieten von „Unternehmen Revier“, alleine der Landkreis Altenburger Land zählt im Gegensatz zu „Unternehmen Revier“ nicht zu dem Mitteldeutschen Revier. Für diesen Landkreis sieht das InvKG nach Kapitel 2 Strukturhilfen vor.

⁸ § 7 InvKG.

⁹ § 6 Absatz 2 Satz 1 der Bund-Länder-Vereinbarung zur Durchführung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) vom 27. August 2020.

2 Modellprojekte

Mit dem Bundesmodellvorhaben „Unternehmen Revier“ sollen Ideen- und Projektwettbewerbe initiiert werden, die für die Regionen selbst, aber auch für andere Regionen Modellcharakter haben können. Die Akteure in den Revieren selbst sollen neue Ideen entwickeln, die Strukturen in den Regionen vernetzen, in ersten Pilotprojekten die Realisierungschancen ausprobieren und voneinander lernen. Aus den Erfahrungen sollen Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für regional- und strukturpolitische Aktivitäten in den Braunkohleregionen und darüber hinaus abgeleitet werden.¹⁰

Förderanträge müssen u. a. folgende Kriterien erfüllen: „Nutzen für die jeweilige Braunkohleregion“, „Innovation und Kreativität des Ansatzes“ und „Übertragbarkeit auf andere Regionen“. ¹¹ Das vom BMWK beauftragte Beratungsunternehmen prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit und Aussagefähigkeit und klärt eventuelle Fragen unmittelbar mit den Revieren. Anschließend erstellt es eine Eingangsbewertung, die auch die o. g. Kriterien einschließt. Anträge mit einem Fördervolumen zwischen 50 000 und 100 000 Euro sind dem BMWK zur Stellungnahme vorzulegen. Bei Fördervolumen von mehr als 100 000 Euro ist sein Einvernehmen erforderlich.¹² Bei seiner Einschätzung berücksichtigt das BMWK die Eingangsbewertung des Beratungsunternehmens.

Bis zum 31. Dezember 2021 wurden 161 Projekte in den vier Revieren bewilligt. Der Bundesrechnungshof sichtete die Unterlagen zu 23 Projekten, darunter nachfolgende drei.

Helmstedter Revier: Projekt „Alte Post“

Ziel des Projekts „Alte Post“ ist es, das Gebäude des Alten Postamts zu einem Nukleus für die Gründer- und Unternehmerkultur zu entwickeln. Für die Finanzierung der baulichen Maßnahmen beantragte der Antragsteller eine Zuwendung über das Förderprogramm. Die Bereitstellung von Büro- und Kommunikationsflächen sei „Teil des ersten Schrittes für den Aufbau des Gründer- und Unternehmerzentrums“.

Das BMWK stellte fest, dass der Innovationsgehalt des zugrunde liegenden (Teil-)Projekts, aber auch des späteren Gesamtprojekts gegenüber bestehenden Gründerzentren anderer Regionen jeweils nicht deutlich werde. Der Projektantrag zielt vor allem auf die Förderung von baulichen Maßnahmen. Diese allein seien nicht innovativ. Zudem fehlten Angaben zur Übertragbarkeit und zur Modellhaftigkeit.

Der Antragsteller ergänzte, es zeichne sich ab, dass innovative Gründer bzw. Unternehmen Interesse an einer Nutzung der Räume hätten. Ferner hätten durch den Regionalpartner

¹⁰ Richtlinie, Vorbemerkung.

¹¹ Richtlinie, Ziffer 9.2.1.1., 9.2.1.2.

¹² Richtlinie, Ziffer 9.2.1.2.

Studierende gewonnen werden können, die sich in ihrem Psychologiestudium intensiv mit Gründerzentren auseinandersetzen und neue Formate mitentwickelten. So seien regelmäßige „design-thinking-workshops“ und ein informeller Austausch geplant. Kern dieser entstehenden Plattform seien die Kommunikationsflächen.

Das Beratungsunternehmen kam zu der Einschätzung, dass der Innovationsgehalt „nicht so hoch“, aber „für den Landkreis“ gegeben sei. Das BMWK stimmte dem Projekt zu. Der Innovationsgehalt des Projekts werde durch die Kommunikationsflächen und die geplanten Austauschformate einschließlich der „design-thinking workshops“ unterstrichen. Zu der Übertragbarkeit des Projekts auf andere Regionen äußerte es sich nicht in der abschließenden Stellungnahme.

Mitteldeutsches Revier: Projekt „Fachkräftesicherung“

Mit diesem Projekt sollen mit einer einzelbetrieblichen Förderung zusätzliche 20 Ausbildungsplätze für Chemikanten mit Kompetenzen im Bereich Industrie 4.0 geschaffen werden. Hierzu müsse das Unternehmen eine weitere Ausbildungsstätte mit der erforderlichen Ausstattung ausstatten. Ausbildungsinhalte zur Digitalisierung und vernetzten Produktion sollen in die Ausbildung integriert werden. Dazu werde u. a. eine Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung sowie anderen Industriepartnern angestrebt. Das Projekt werde auch Angebote für Schüler im Rahmen der Nachwuchssicherung bereitstellen.

Das BMWK sah das Kriterium „Innovation und Kreativität“ bei diesem Projekt als nicht erfüllt an. Ob und inwiefern die Ausbildungskonzepte über die bloße Umsetzung der Ausbildungsordnung hinausgehen, werde nicht dargelegt. Die Ausbildungsordnung für Chemikanten sei im Jahr 2018 um Inhalte im Bereich Industrie 4.0 ergänzt worden. Die Ausführungen genügten nicht, um den Nutzen für die Region, die Übertragbarkeit auf andere Regionen und die Modellhaftigkeit des Vorhabens darzulegen.

Das Unternehmen überarbeitete seinen Antrag. Der Regionalpartner empfahl in seiner Bewertung die Förderung des Projektes. Die Innovation bestehe darin, dass durch Digitalisierung verfahrenstechnische Abläufe über die Vorgaben der Ausbildungsordnung hinaus simuliert und interaktiv erlebbar gemacht werden sollen. Das BMWK stimmte dem Projektantrag zu.

Nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung wurde die Ausbildungsordnung für Chemikanten 2018 um die Wahlqualifikation „Digitalisierung und vernetzte Produktion“ ergänzt. Unternehmen, die auf dem Weg in die digitalisierte Produktion schon etwas weiter sind, sei es dadurch möglich, einschlägige Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln.¹³

¹³ https://www.bibb.de/dienst/berufesuche/de/index_berufesuche.php/profile/apprenticeship/57658, abgerufen am 15. August 2022.

Lausitzer Revier: Yachtwerft

Beim Vorhaben „Yachtwerft Lausitz“ soll die Fertigung eines Musterrumpfes aus Aluminium finanziert werden. Dieser Bau soll als Leistungsnachweis für eine avisierte Geschäftserweiterung des beantragenden Metallunternehmens sowie als Initialprojekt einer künftigen Geschäftsfeldentwicklung Yachtbau in der Lausitz dienen.

Das BMWK stimmte dem Antrag zu. Der Nutzen des Vorhabens liege zunächst beim Unternehmen selbst, das eine Geschäftserweiterung vornehmen möchte. Bei dem Vorhaben handle es sich aber auch um ein „Initialprojekt für eine Geschäftsfeldentwicklung in der Lausitz“. Perspektivisch werden die Kompetenzbündelung und die daraus folgende Begründung eines neuen Industriezweiges in der Lausitz in Aussicht gestellt. Das Projekt erfülle das Kriterium „Innovation und Kreativität“: Das Unternehmen wolle mit dem Testlauf einen neuen Geschäftsbereich erschließen. Zudem bestehe für die Lausitz die Möglichkeit, ein neues Geschäftsfeld zu erschließen. Auch die Modellhaftigkeit sei gegeben. Das Projekt zeige, wie etablierte Unternehmen, die vom Strukturwandel betroffen sind, mit ihren Kompetenzen neue Geschäftsfelder erschließen könnten.

Übertragung der innovativen Modellvorhaben

Dem BMWK lagen keine systematischen Informationen dazu vor, welche Modellvorhaben bislang auf andere Regionen übertragen worden sind. Es begründete dies insbesondere damit, dass viele der Projekte noch nicht oder erst kürzlich abgeschlossen wurden. Aufgrund der öffentlich zugänglichen Informationen zu den Projekten sei nicht auszuschließen, dass einzelne Ansätze bereits adaptiert wurden, ohne dass die beteiligten Institutionen hiervon Kenntnis haben.

Das Mitteldeutsche Revier, das Lausitzer Revier und das Rheinische Revier informierten auf ihren Internetauftritten über geförderte Projekte. Teilweise veröffentlichten sie Projektsteckbriefe, teilweise nur den Projektinitiator und eine Kurzbeschreibung des Projekts. Die Zuwendungsempfänger mussten nach Einreichung des Verwendungsnachweises nicht mehr über den weiteren Fortgang des Projekts berichten.

Würdigung und Empfehlung

Die dargestellten Projekte erfüllen nicht die Anforderungen der Richtlinie für eine Förderung: Neuartigkeit der Ansätze, Modellcharakter und Übertragbarkeit auf andere Regionen.

Beim Projekt „Alte Post“ hat das BMWK ausschließlich Baumaßnahmen gefördert. Das Förderprogramm zielt jedoch nicht darauf ab, Baumaßnahmen an sich zu finanzieren. Selbst wenn das BMWK die nachgelagerten Ideen und Konzepte einbezieht, ist das Projekt nicht innovativ. Gründerzentren existieren vielfach. Auch „design-thinking“ wurde in Deutschland

bereits Mitte der 1990er-Jahre angewendet.¹⁴ Entgegen der Beurteilung des Beratungsunternehmens erfüllt ein möglicher regionaler Innovationsgehalt („für den Landkreis“) gerade nicht die Anforderungen der Förderrichtlinie.

Die Ausrichtung der betrieblichen Ausbildung auf die spezifischen Anforderungen des ausbildenden Unternehmens und die Ausstattung der Ausbildungsstätte stellen ebenfalls keinen innovativen Ansatz dar. Vielmehr nutzt das Unternehmen die Möglichkeiten der geänderten Ausbildungsordnung für Chemikanten. Die Änderung soll es Unternehmen gerade ermöglichen, einschlägige Fähigkeiten und Fertigkeiten über die Wahlqualifikation „Digitalisierung und vernetzte Produktion“ vertiefend zu vermitteln.

Mit dem Vorhaben „Yachtwerft“ hat das BMWK die einfache Erweiterung eines Metallbetriebs um eine neue Sparte unterstützt, die zudem für die Region ungewöhnlich ist. Bei Anwendung eines solchen Maßstabes für die Begründung der Modellhaftigkeit (*hatte der bisherige Betrieb noch nicht und stellen in der Region nicht viele her*) sind der Begründung einer vermeintlichen „Modellhaftigkeit“ keine Grenzen mehr gesetzt. Jedes Produkt, das ein bestehendes Unternehmen noch nicht herstellt und das regional bislang nicht besonders gängig ist, wäre damit „innovativ“ und „modellhaft“ für andere Regionen. Die Ziele des Förderprogramms würden damit ad absurdum geführt.

Im Ergebnis hätten die dargestellten Projekte nicht gefördert werden dürfen.

Obwohl die Projekte Modellcharakter auch für andere Regionen haben sollen, hat das BMWK einen Transfer bislang nicht ausreichend vorbereitet. Es fehlt ein Mechanismus, um andere Regionen über erfolgreiche modellhafte Projekte zu informieren. Projektinformationen, teilweise wenig aussagekräftig, sind nur für drei Reviere verfügbar. Auch wenn Projekte noch nicht abgeschlossen sind und weitere Projekte bewilligt werden, sollte das BMWK die Erfahrungen mit ersten Projekten auswerten und über die Region hinaus bekannt machen. Hierbei sollten auch die mit der Zuwendung erstellten Konzepte und Pläne zur Verfügung gestellt werden, damit sie in andere Regionen adaptiert werden können.

Das BMWK muss sicherstellen, dass die Reviere nur Projekte fördern, die – entsprechend der Fördervoraussetzungen – im bundesweiten Maßstab Modellcharakter haben und neue, noch nicht vorhandene Ansätze verfolgen. Zudem sollte das BMWK einen Weg finden, erfolgreiche Projektideen für eine mögliche Adaption über die Region hinaus bekannt zu machen.

Stellungnahme

Das BMWK hat eingewandt, dass die drei beispielhaft ausgewählten Vorhaben bei 161 bis Ende 2021 bewilligten Projekten nicht repräsentativ seien. Im Zeitverlauf habe sich nicht nur

¹⁴ Vgl. <https://www.ftd.de/wissen/natur/design-thinking/>, abgerufen am 22. Januar 2022.

die Zahl, sondern auch die Qualität der Projektskizzen stetig erhöht und die Maßstäbe bei der Projektbewertung seien angepasst worden.

Über ihren Internetauftritt hinaus würden die Reviere regional und überregional auf vielfältigen Wegen über die Modellvorhaben informieren. Dieser dezentrale Ansatz der Bekanntmachung reiche natürlich nicht notwendigerweise aus, um die Übertragbarkeit der Projekte in jedem Einzelfall zu gewährleisten. Das BMWK habe daher verschiedene Maßnahmen in Vorbereitung, um die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Außerdem will es bei den Zuwendungsempfängern erheben, welche Kenntnisse zu einer möglichen Adaption der Projektidee vorliegen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt den Hinweis des BMWK zur Kenntnis, dass die Qualität der Projektskizzen erhöht worden sei. Zudem erkennt er an, dass es herausfordernd sein kann, modellhafte Projektideen zu identifizieren, die einen bislang nicht erprobten, neuen Ansatz verfolgen. Da sich das BMWK jedoch für ein Bundesmodellvorhaben entschieden und die Kriterien „Innovation und Kreativität des Ansatzes“ und „Übertragbarkeit auf andere Regionen“ definiert hat, muss jedes einzelne Projekt diese Kriterien erfüllen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMWK, dass es für eine erfolgreiche Übertragung von Projektideen nicht ausreicht, wenn es nur Recherchemöglichkeiten über dezentrale Bekanntmachungen gibt. Zudem enthalten die Projektbeschreibungen zum Teil nur sehr rudimentäre Informationen. Damit das Bundesmodellvorhaben seine beabsichtigte Wirkung entfalten kann, muss das BMWK eine Übertragung der Projekte aktiv unterstützen. Das BMWK hat zugesagt, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

In diesem Zusammenhang merkt der Bundesrechnungshof ergänzend an, dass es auch für die Förderung nach dem InvKG konkreter Zweckbindungen (z. B. bei den Förderbereichen und Förderkriterien) bedarf. Ohne solche Präzisierungen wird der Bund seine Rechte hinsichtlich des Ausschlusses der Finanzierung von einzelnen Vorhaben nicht wahrnehmen können, die ihm die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern einräumt.

3 Umsetzung des Förderprogramms

Verteilung der Fördermittel

Mit der Richtlinie¹⁵ legte das BMWK fest, dass die Haushaltsmittel nach folgendem Schlüssel auf die Reviere aufgeteilt werden:

- Helmstedter Revier: 10 %
- Lausitzer Revier: 40 %
- Mitteldeutsches Revier: 20 %
- Rheinisches Revier: 25 %.¹⁶

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus der Planungsphase führte das BMWK aus, die Quoten der einzelnen Förderregionen seien nach der Bedeutung des Braunkohlesektors in den Regionen (insbesondere Zahl der direkt Beschäftigten) sowie anhand der Strukturschwäche der Regionen bemessen.

Nach dem Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ verfügt das Rheinische Revier über eine Reihe von Standortvorteilen im Vergleich zu den anderen Revieren. Das Revier habe eine sehr gute Hochschul- und Forschungslandschaft und könne auf seine starke Wirtschaftsstruktur aufbauen. Es sei bereits vorangeschritten beim Aufbau von Strukturen, um den Strukturwandel zu unterstützen.¹⁷ Zum Helmstedter Revier heißt es, dass der Braunkohletagebau im August 2016 beendet wurde. Ende 2020 werde das letzte Kraftwerk endgültig stillgelegt. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt liege die Wirtschaftskraft des Landkreises bei knapp 50 % des Bundesdurchschnitts. Die regionalen Oberzentren und die Automobilindustrie bildeten eine stabile Basis für die Entwicklung. Es sollen neue Wachstums- und Entwicklungskerne geschaffen, die Abhängigkeit von Industriezentren, z. B. Braunschweig und Wolfsburg, solle verringert werden.¹⁸

Das vom BMWK beauftragte Beratungsunternehmen bewertete die Rahmenbedingungen in den Revieren in einer Zwischenevaluation zu „Unternehmen Revier“ vom Februar 2021. Beispielsweise sei das Pro-Kopf-Einkommen im Helmstedter und im Rheinischen Revier überdurchschnittlich, im Lausitzer und im Mitteldeutschen Revier unterdurchschnittlich. Insgesamt folgerte das Beratungsunternehmen, dass die Rahmenbedingungen im Rheinischen Revier „günstig“, im Helmstedter Revier „neutral“, im Lausitzer Revier „herausfordernd“ und im Mitteldeutschen Revier „herausfordernd bis neutral“ seien.

¹⁵ Richtlinie, Ziffer 2.

¹⁶ Ein Anteil von 5 % verbleibt beim Bund.

¹⁷ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, Seite 77.

¹⁸ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, Seite 73.

Mittelabfluss

Seit seinem Start nahm das Förderprogramm weniger Haushaltsmittel in Anspruch als im Bundeshaushalt veranschlagt waren. Häufig zahlten die Reviere einen Teil der abgerufenen Mittel zurück. Die folgende Tabelle berücksichtigt auch die Erstattungen im jeweils darauffolgenden Jahr.¹⁹

Tabelle 1

(Netto-)Abfluss der Haushaltsmittel in Tsd. Euro

	2018	2019	2020	2021
Haushaltsmittel	4 000	8 000	7 749 ¹	8 000
Mittelabfluss	1 506	3 142	5 343	5 773
Rückzahlungen	331	344	392	480
Mittelverbrauch	1 175	2 798	4 951	5 293
<i>Mittelverbrauch in Prozent</i>	<i>29</i>	<i>35</i>	<i>64</i>	<i>66</i>

Quellen: Bundeshaushalte, Unterlagen BMWK.

Erläuterung: ^[1] Der Haushaltsmittelansatz von 8 000 Tausend Euro wurde durch einen Beitrag zur Globalen Minderausgabe auf 7 749 Tausend Euro reduziert.

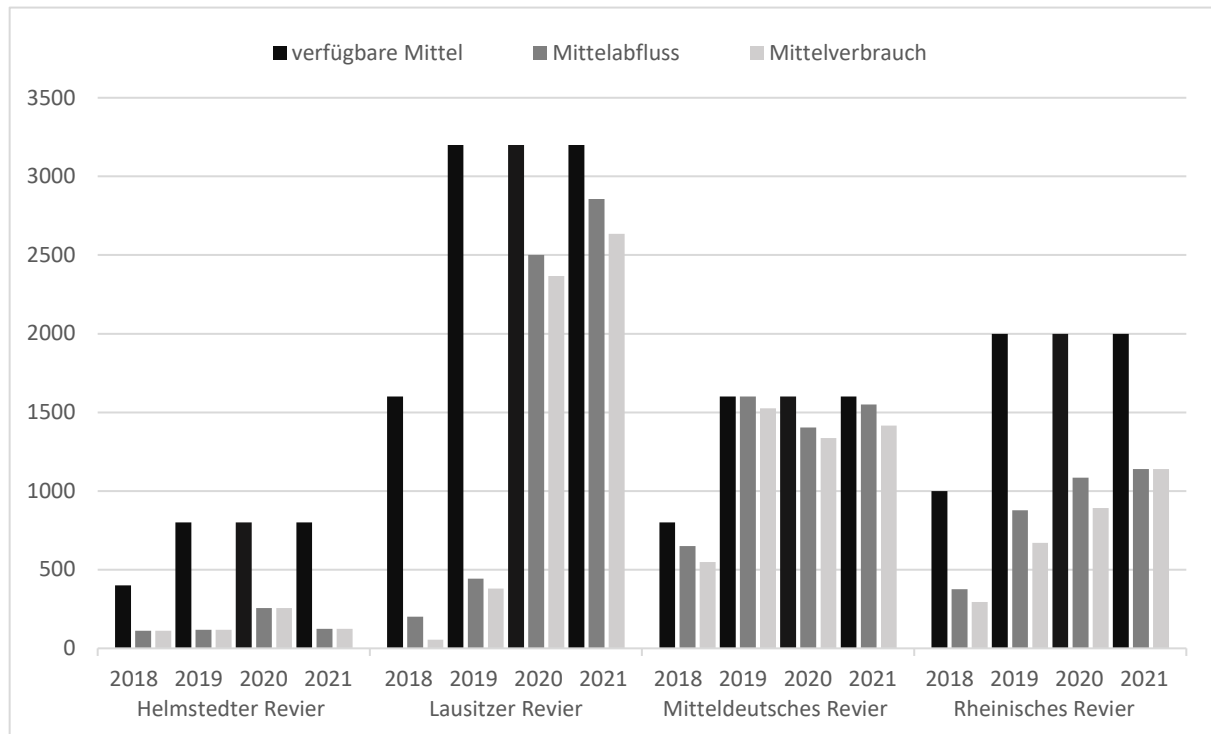
Zwar stieg der Mittelabfluss seit Beginn des Programms, jedoch blieb auch im Jahr 2021 ein Drittel der veranschlagten Mittel ungenutzt.

Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel unterschied sich in den Revieren (bezogen auf die einzelnen Jahre) und zwischen den Revieren.

¹⁹ Die Abwicklungspartner erstatteten die Mittel in der Regel im Folgejahr, so dass die Mittel auf dem allgemeinen Einnahmetitel verbucht wurden.

Abbildung 1

Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln in Tsd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Unterlagen BMWK.

Von den verfügbaren Haushaltsmitteln wurden in den Jahren 2018 bis 2021 im Helmstedter Revier 21,8 %, im Lausitzer Revier 48,6 %, im Mitteldeutschen Revier 86,2 % und im Rheinischen Revier 42,8 % verausgabt. Im Mitteldeutschen Revier wurde immer ein wesentlicher Teil der verfügbaren Mittel in Anspruch genommen. Im Lausitzer Revier stieg der Mittelverbrauch ab dem Jahr 2020 signifikant an. Im Helmstedter Revier und im Rheinischen Revier blieb der Mittelverbrauch über alle Jahre deutlich hinter den verfügbaren Mitteln zurück.

Projektskizzen, Anträge und Bewilligungen

Mit Ideen- und Projektwettbewerben rufen Reviere Interessenten auf, sich mit einer Projektskizze zu bewerben. Bei positiv bewerteter Projektskizze werden die Interessenten gebeten, einen förmlichen Förderantrag vorzulegen, über den nach abschließender Prüfung entschieden wird.²⁰

²⁰ Richtlinie, Ziffer 9.

Tabelle 2

Eingereichte Projektskizzen und bewilligte Vorhaben

	Helmstedter Revier	Lausitzer Revier	Mitteldeutsches Revier	Rheinisches Revier	Gesamt
Projektskizzen	21	274	189	109	593
Bewilligte Vorhaben	3	59	49	50	161
In %	14,3	21,5	25,9	45,9	27,2

Quelle: Unterlagen BMWK.

Erläuterung: Teile von Verbundprojekten werden für diese Auswertung als einzelne Projekte gezählt.

Bis zum 31. Dezember 2021 mündeten 27,2 % der Projektskizzen in eine Förderung. Die Anzahl der eingereichten Projektskizzen schwankte zwischen 21 und 274 pro Revier. Während im Mitteldeutschen Revier 189 Projektskizzen bei 20 % der verfügbaren Haushaltsmittel eingereicht wurden, waren es im Rheinischen Revier 109 Skizzen bei 25 % der verfügbaren Haushaltsmittel.

Das Beratungsunternehmen wertete in seiner Zwischenevaluation die Verfahrensdauer aus. Vom Wettbewerbsaufruf bis zur Zuwendung dauerte es zwischen 48 und 171 Tagen. Es bewertete dies als unbefriedigend und empfahl, die Verfahrensdauer zu verkürzen und den Auswahlprozess zu optimieren. In der Zwischenzeit wurde das Verfahren angepasst und die Verfahrensdauer verkürzt.

Würdigung und Empfehlung

Der geringe Mittelabruf legt nahe, dass in den Revieren nicht annähernd der erwartete Bedarf für die durch das Förderprogramm geförderten Modellprojekte besteht. Möglicherweise führen aber auch die Förderkriterien und das Förderverfahren dazu, dass weder genügend Projekte im Sinne der Förderziele eingereicht noch die für diese Projekte benötigten Mittel zügig bewilligt und ausgezahlt werden. Unabhängig davon, welche Gründe tatsächlich ausschlaggebend sind, kann das Förderprogramm jedenfalls nicht die gewünschte Wirkung entfalten.

Es ist zu berücksichtigen, dass sich die Situation in den vier Revieren unterscheidet. Insbesondere im Rheinischen Revier und im Helmstedter Revier werden – im Verhältnis zu den jeweils verfügbaren Haushaltsmitteln – besonders wenig Mittel in Anspruch genommen. Zugleich werden auch verhältnismäßig wenig Projekte vorgeschlagen. Obwohl dem Rheinischen Revier günstige Rahmenbedingungen bescheinigt werden, erhält es ein Viertel der Haushaltsmittel des Förderprogramms. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Gesetzgebungsverfahren zum StStG darauf hingewiesen, dass das Rheinische Revier nicht ohne

Weiteres als Gebiet mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft angesehen werden kann.²¹ Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die Städte Braunschweig und Wolfsburg über „Unternehmen Revier“ als Teil des „Helmstedter Reviers“ gefördert werden, wenn doch nach dem Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ die Abhängigkeit des Landkreises Helmstedt von den Städten verringert werden sollte.

Das BMWK sollte umgehend die Ursachen für die aufgezeigten Schwächen in der Umsetzung des Förderprogramms analysieren. Dabei sollte es insbesondere den tatsächlichen Förderbedarf des Rheinischen Reviers und des Helmstedter Reviers überprüfen. In Abhängigkeit des Ergebnisses dieser Analyse sind die Förderbedingungen und der Mittelbedarf für das Förderprogramm und die jeweiligen Reviere anzupassen, um die Haushaltsmittel bedarfsgerecht und zielgerichtet einzusetzen.

Stellungnahme

Nach Einschätzung des BMWK belegen allein die bis Dezember 2021 bewilligten 161 Projekte aus insgesamt 593 eingereichten Projektskizzen für „Unternehmen Revier“ den Bedarf für das Förderprogramm. Dennoch sei bislang keine umfassende Mittelnutzung erreicht worden. Dies liege aber nicht daran, dass kein oder nur ein eingeschränkter Bedarf vorliege. Es sei innerhalb der Projekte immer wieder zu Verzögerungen gekommen, z. B. bei der Besetzung von Stellen (Fachkräftemangel, befristete Stellen) oder Lieferungen. Viele geplante Veranstaltungen seien aufgrund von Corona-Maßnahmen verschoben worden. Im Ergebnis seien bewilligte Mittel nicht wie geplant abgeflossen. Wegen des Wettbewerbsansatzes könnten nur eingeschränkt andere Projekte vorgezogen werden oder nachrücken. Tatsächlich hätten die Reviere mehrheitlich die Ist-Abflüsse seit Programmstart aber kontinuierlich erhöht.

Außerdem hätten erst nach Abschluss der Verwaltungsvereinbarungen mit den Abwicklungspartnern und Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung im August 2018 erste Projekte bewilligt werden können. Das habe zu geringen Mittelabflüssen geführt. Ohne solche Sondereffekte seien in den Jahren 2020 und 2021 deutlich mehr Mittel in Anspruch genommen worden. Die Inanspruchnahme sei aber noch nicht in allen Revieren befriedigend. Das BMWK passe die Bewertungs- und Bewilligungsverfahren mit dem Ziel der Erhöhung der Effizienz und der Verkürzung der Verfahrensdauer daher kontinuierlich an. Mit der Anmeldung zum Haushalt 2023 werde zusätzlich eine erhöhte Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen angestrebt.

²¹ Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen vom 2. Dezember 2019, Gz.: III 1/III 2/V 2/V 5 - 02 10 13 08, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/entwurf-eines-strukturstaerkungsgesetzes-kohleregionen>, abgerufen am 15. August 2022.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMWK kann die Zweifel am Bedarf des Rheinischen Reviers und des Helmstedter Reviers an der Förderung nicht entkräften. Denn in beiden Revieren ist auch in den Jahren 2020 und 2021 ein kaum höherer Mittelabfluss zu verzeichnen. Zudem ist es fraglich, ob mit den angestrebten Maßnahmen eine höhere Inanspruchnahme erreicht werden kann, da die Bewertungs- und Bewilligungsverfahren in allen Revieren einheitlich sind. Es ist nicht zu erwarten, dass eine Optimierung der in allen Revieren geltenden Verfahren die Inanspruchnahme durch das Rheinische Revier und das Helmstedter Revier beeinflussen wird.

Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, dass das BMWK sich eingehend mit den Schwächen bei der Umsetzung des Förderprogramms auseinandersetzt und dazu insbesondere den Förderbedarf des Rheinischen Reviers und des Helmstedter Reviers überprüft. Wenn bestimmte Reviere keinen oder zumindest weniger Bedarf als geplant an dem Förderprogramm haben, muss das BMWK das Förderprogramm anpassen und die Haushaltsmittel reduzieren.

4 Personal- und Sachkosten der Regionalpartner

Zu Aufgaben von Projektträgern können z. B. Beratung von Förderinteressenten, Bekanntmachung von Förderprogrammen, Vorbereitung von Förderentscheidungen, Bewirtschaftung von Bundesmitteln sowie Öffentlichkeitsarbeit gehören. Die Ausgaben für den Projektträger sollen nicht mehr als 5 % des Fördervolumens betragen.

Regionalpartner unterstützen die Abwicklungspartner bei der Umsetzung von „Unternehmen Revier“. In der Regel beraten sie die Antragsteller und bewerten die Antragsunterlagen aus fachlicher Sicht. Das jeweilige Verhältnis zwischen Regional- und Abwicklungspartnern und die Aufgaben werden in einem Vertrag geregelt, der mit dem BMWK abgestimmt wird.

Tabelle 3

Personal- und Sachkosten der Regionalpartner in Tsd. Euro

	Höchstbeträge gemäß Richtlinie			Auszahlungen im Jahr 2020		
	Förder- summe	Personal- und Sachkosten		Förder- summe	Personal- und Sachkosten	
Rheinisches Revier	2 000	150	7,5 %	892	118	13,2 %
Lausitzer Revier	3 200	200	6,3 %	2 367	234	9,9 %
Mitteldeutsches Revier	1 600	135	8,4 %	1 336	112	8,4 %
Helmstedter Revier	800	100	12,5 %	256	92	36,1 %
Summe Reviere	7 600	585	7,7 %	4 851	556	11,5 %
Summe Förderprogramm	8 000	585	7,3 %	4 951	556	11,2 %

Quelle: Unterlagen BMWK.

Die von der Richtlinie vorgesehenen Höchstwerte für Personal- und Sachkosten der Regionalpartner betragen zwischen 6,3 und 12,5 % der Fördermittel pro Revier. Gemessen an den in Anspruch genommenen Fördermitteln war der Anteil bei drei von vier Revieren höher. Im Jahr 2020 entsprachen die Personal- und Sachkosten zwischen 8,4 und 36,1 % und im Durchschnitt 11,5 % der abgerufenen Mittel.

Nach der Zwischenevaluation betrug im Zeitraum 2018 bis 2020 der Anteil der Personalkosten der Regionalpartner (ohne Sachkosten) an den ausgezahlten Fördermitteln 32 % und an den bewilligten Mitteln 17 %.²²

Würdigung und Empfehlung

In den letzten Jahren hat das BMWK einen ganz erheblichen Teil der verwendeten Haushaltsmittel für die Personal- und Sachkosten der Regionalpartner verausgabt.

Schon der nach der Förderrichtlinie zulässige Anteil der Personal- und Sachkosten liegt deutlich über der vom BMWK selbst festgelegten Grenze von 5 % für Projektträgerleistungen. Der Anteil an den tatsächlich verausgabten Mitteln ist deutlich höher. Im Jahr 2020 war er im Helmstedter Revier mit 36,1 % am höchsten. Im Rheinischen Revier war der Anteil ebenfalls zweistellig. Fördermittel sollten aber generell vorrangig dem Förderzweck und damit den Projekten zu Gute kommen. Möglichst wenig sollte für das Projektmanagement verbraucht werden.

²² Die Angaben zu den Kosten in dem Evaluationsbericht basierend auf den Jahresberichten der Abwicklungspartner und die Übersichten zur Mittelbewirtschaftung des BMWK wichen voneinander ab. Das BMWK teilte mit, dass seine Angaben richtig seien.

Offensichtlich verursacht die Umsetzung des Programms erheblichen Aufwand. Denn neben den Personal- und Sachkosten der Regionalpartner entsteht zusätzlich Verwaltungsaufwand bei den vier Abwicklungspartnern und beim BMWK, auch wenn die Ausgaben nicht über den Haushaltstitel des Förderprogramms erstattet werden. Hinzu kommen Ausgaben für die externe Begleitung, Koordinierung und Evaluierung des Förderprogramms. In Anbetracht all dieser Kosten für die Verwaltung des Förderprogramms stellt sich die Frage, ob dieser Aufwand noch verhältnismäßig im Vergleich zu den insgesamt verausgabten Mitteln ist.

Das BMWK sollte umgehend sicherstellen, dass die über den Haushaltstitel für „Unternehmen Revier“ finanzierten Personal- und Sachkosten der Regionalpartner in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Förderprogramms stehen. Hierzu sollte es auch die Maximalbeträge gemäß der Richtlinie überprüfen. Im Ergebnis sollte der Anteil der Personal- und Sachkosten der Regionalpartner an den verausgabten Mitteln deutlich sinken.

Stellungnahme

Das BMWK hält ebenfalls eine Begrenzung der Personal- und Sachkosten für die Regionalpartner für notwendig. Es vertritt die Auffassung, dass die vom Bundesrechnungshof genannte Vorgabe aber nur als Orientierung dienen könne. Es sei zu berücksichtigen, welches Fördervolumen zur Verfügung stehe und welcher Aufwand mit der Mittelvergabe/-bewirtschaftung verbunden sei. Zusätzlich seien die Zielstellungen und Aufgaben der „Projektträger“ zu berücksichtigen. Dies alles könne mit einer statisch festgelegten Quote nicht erfasst werden. Die Aufgaben der Regionalpartner gingen deutlich über die verwaltungstechnischen Aufgaben eines Projektträgers hinaus. Daher müssten Abweichungen von der Projektträgerkostenbeschränkung in begründeten Ausnahmen möglich sein.

Abschließende Würdigung

Die Aufgaben der Regionalpartner sind weder einheitlich geregelt noch werden sie direkt durch das BMWK festgelegt. Vielmehr bestimmen die jeweiligen Abwicklungspartner (in Abstimmung mit dem BMWK), welche Aufgaben der Regionalpartner wahrnehmen soll. Im Ergebnis ist die Tätigkeit der Regionalpartner jedenfalls der Verwaltung des Förderprogramms zuzurechnen. Jeder Euro, der den Regionalpartnern zufließt, steht damit nicht für die Förderung von Projekten zur Verfügung und schmälert so die Wirkung des Förderprogramms.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Personal- und Sachausgaben der Regionalpartner in einem angemessenen Verhältnis zu den für das Förderprogramm vorgesehenen Haushaltsmitteln und auch den tatsächlichen Ausgaben für das Programm stehen müssen. Sie sind daher künftig in einem deutlich geringeren Umfang zu bezuschussen, um eine effiziente Förderung zu ermöglichen.

5 Vergabe der Begleitung, Koordination und Evaluation

Bei der Entwicklung des Förderprogramms ließ sich das BMWK von dem Beratungsunternehmen beraten, das es später mit der Begleitung, Koordinierung und Evaluation des Förderprogramms beauftragte. In der Ex-Ante-Evaluierung vom März 2017 arbeitete das Beratungsunternehmen die wesentlichen Rahmenbedingungen des Förderprogramms aus. Es empfahl, den Rahmen und Ziele in der Förderrichtlinie vorzugeben, innerhalb derer Regionen und regionale Akteure um die Fördermittel mit ihren Ideen „wetteifern“. Die Steuerung und finanzielle Abwicklung sollten die Modellregionen wahrnehmen. Es schlug Förderfelder vor und empfahl, Regionale Investitionskonzepte zu nutzen. Zudem sollten eine Begleitevaluierung das BMWK bei der Beratung und Vernetzung der Modellregionen unterstützen, z. B. durch die Aufbereitung von Berichten und Projektunterlagen aus den Revieren.

Das BMWK entwarf das Förderprogramm weitgehend entsprechend der Ex-Ante-Evaluierung. Es übernahm z. B. die Förderfelder und die Gliederungspunkte der Regionalen Investitionskonzepte. Des Weiteren entschied es sich, einen Dienstleistungsvertrag zur Begleitung, Koordination und Evaluation des Förderprogramms im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb zu vergeben.

Drei Unternehmen bewarben sich neben dem Beratungsunternehmen um die Teilnahme. Für die Angebotserstellung stellte das BMWK den Bewerbern die bereits erstellten Regionalen Investitionskonzepte der Reviere zur Verfügung. Weitere über die Leistungsbeschreibung hinausgehende Informationen erhielten die Bewerber nicht. Drei Bewerber reichten ein Angebot ein. Im Februar 2018 erteilte das BMWK dem Beratungsunternehmen den Auftrag.

Das BMWK dokumentierte weder, ob eine Teilnahme des Beratungsunternehmens an dem Vergabeverfahren nach seiner vorherigen Beratungstätigkeit den Wettbewerb verzerren könnte, noch welche Maßnahmen gegebenenfalls gegen eine solche Wettbewerbsverzerrung zu ergreifen waren.

Würdigung und Empfehlung

Nach § 7 VgV muss der öffentliche Auftraggeber, wenn ein Unternehmen ihn beraten hat oder an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens beteiligt war (vorbefasstes Unternehmen), angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme dieses Unternehmens nicht verzerrt wird. Hierzu gehört insbesondere die Unterrichtung der anderen am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen in Bezug auf die einschlägigen Informationen. Die vergaberechtliche Dokumentationspflicht nach § 8 VgV erstreckt sich auch auf die Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers zu Ausgleichsmaß-

nahmen.²³ Gemäß § 124 Absatz 1 Nummer 6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kann der öffentliche Auftraggeber ein Unternehmen von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen, wenn eine Wettbewerbsverzerrung daraus resultiert, dass das Unternehmen bereits in die Vorbereitung des Vergabeverfahrens einbezogen war. Voraussetzung ist, dass diese Wettbewerbsverzerrung nicht durch andere, weniger einschneidende Maßnahmen beseitigt werden kann. Auch diese Ermessensentscheidung ist nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.²⁴

Der Bundesrechnungshof geht davon, dass das Beratungsunternehmen mit der Ex-Ante-Evaluierung die Ausgestaltung des Förderprogramms und auch den Inhalt des ausgeschriebenen Dienstleistungsvertrags erheblich beeinflusst hat. Es ist daher ein vorbefasstes Unternehmen i. S. des § 7 VgV, das einen Informationsvorteil gegenüber den anderen Bietern hatte. Das BMWK hätte prüfen müssen, ob aus dem Informationsvorteil des Beratungsunternehmens ein auszugleichender Wettbewerbsvorteil resultiert und welche Maßnahmen ggf. zu ergreifen sind, um diesen Vorteil auszugleichen. Eine solche Prüfung dokumentierte es jedoch nicht. Sofern ein Wettbewerbsvorteil bestand und Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich gewesen sein sollten, hätte es über einen Ausschluss des Unternehmens vom Vergabeverfahren entscheiden müssen. Auch hierzu hat es nichts dokumentiert.

Das BMWK muss im Fall eines vorbefassten Unternehmens gemäß § 7 VgV sicherstellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme dieses Unternehmens nicht verzerrt wird. Hierzu muss es prüfen, ob dieses Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil hat und gegebenenfalls durch welche angemessenen Maßnahmen dieser auszugleichen ist. Die Prüfung, seine Entscheidung und die Begründung muss es dokumentieren.

Stellungnahme

Das BMWK hat eingeräumt, im Vergabeverfahren keine gesonderten Maßnahmen gegen eine mögliche Wettbewerbsverzerrung durch einen Informationsvorteil des vorbefassten Unternehmens ergriffen zu haben. Es sei aber grundsätzlich bestrebt, durch Qualität und Vollständigkeit der Leistungsbeschreibung allen Bietern gleichermaßen Informationszugang zu ermöglichen. Es habe den Vorgang daher zum Anlass genommen, das Vergabeverfahren künftig noch transparenter zu gestalten. Bereits beim Beschaffungsantrag würden die Fachreferate nun aufgefordert, die Vorbefassung von Auftragnehmern anzugeben. Zudem sei eine hausinterne Schulung geplant.

²³ Dieckmann in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, 3. Auflage 2022, § 7 VgV, Rn. 29.

²⁴ Stolz in Ziekow/Völlink, 4. Auflage 2020, § 124 GWB, Rn. 3.

Abschließende Würdigung

Das BMWK hat den Mangel anerkannt und zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

6 Bewertung der Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase aus dem Jahr 2017 führte das BMWK aus, dass das Modellvorhaben darauf ausgerichtet sei, die betroffenen regionalen Wirtschaftsstandorte zu stärken, das Innovationspotenzial zu fördern, Gründergeist zu intensivieren und das Fachkräftepotenzial zu verbessern. Das Programm sollte die Reviere dabei unterstützen, zukunftsorientierte Lösungswege zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft zu erproben. Indikatoren, um diese Ziele messbar auszugestalten, sowie Ausgangs- und Zielwerte für diese legte es in der Planungsphase des Förderprogramms nicht fest. Es ging davon aus, dass die unmittelbaren volkswirtschaftlichen Effekte noch nicht eingeschätzt und damit nicht quantifiziert werden könnten.

Hinsichtlich der Erfolgskontrolle verwies es auf eine zu erstellende (Zwischen-)Evaluation des Modellvorhabens. Im Zuge dieser Evaluation sollte insbesondere untersucht werden, ob die in den Regionalen Investitionskonzepten beschriebenen Aktivitäten und Ziele von den Modellregionen innerhalb der Laufzeit erreicht worden sind.

Zwischenevaluation

Das Beratungsunternehmen evaluierte von Juni 2020 bis Februar 2021 das Förderprogramm. Am 28. Februar 2021 legte es seine Zwischenevaluation vor. Nach der Leistungsbeschreibung sollte u. a. eine den Anforderungen der VV zu § 7 Absatz 2 BHO entsprechende Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchgeführt werden.

Das Beratungsunternehmen stellte in dem Bericht die Theory of Change unter Berücksichtigung der Richtlinie und der Ziele der Regionalen Investitionskonzepte dar. Zunächst betrachtete es die Zielsystematik und Zielqualität. Es verglich die in der Richtlinie genannten Ziele mit den in den Regionalen Investitionskonzepten genannten Zielen. In einem zweiten Schritt ordnete es die Ziele der Projekte den in den Regionalen Investitionskonzepten genannten Zielen zu. Es empfahl, die Ziele der Regionalen Investitionskonzepte und der Projekte im Sinne der SMART-Logik zu formulieren. Des Weiteren sollten die inhaltlichen Schwerpunkte gemäß Ziffer 3.2 der Richtlinie, in der Ziele, Instrumente und Projektideen aufgeführt würden, angepasst werden. Der Richtlinienentext könne zu Verwirrungen und Missverständnissen führen.

Unter „Wirkung des Modellvorhabens“ untersuchte das Beratungsunternehmen zehn ausgewählte Projekte. Die Zwischenevaluation enthielt die Finanzdaten, eine Kurzbeschreibung, einen Zwischenstand sowie eine Einschätzung zu den erwartbaren Ergebnissen der einzelnen Projekte. Der Ist-Zustand der Projekte wurde u. a. auf Basis der Aussagen der Zuwendungsempfänger umschrieben, z. B. die „Umsetzung des Projekts hat sich zeitlich ein wenig verzögert, der Projekterfolg ist aber nach Aussage des Projektträgers nicht gefährdet.“ Konkrete Angaben zu Projektschritten, Laufzeiten, Fristen, Rahmenbedingungen etc. wurden nicht genannt. Zu den erwartbaren Ergebnissen eines Projekts führte das Beratungsunternehmen beispielsweise aus: „Die Förderung des Projekts ist eine klassische Start-Up Förderung und wird von den Akteuren vor Ort positiv beurteilt. Diese Einschätzung wird von der Zwischenevaluation geteilt. Besonders positiv ist, dass sich die Gründerin für die Region entschieden hat. Das innovative Projekt passt sehr gut in die Region und greift das industrielle Erbe [...] auf. Mit dem Projekt kann insgesamt die Start-up Szene „befeuert“ werden, zumal die Gründerin regelmäßig ihre Erfahrungen mit einem kleinen Kreis von Start-ups teilt.“ Das Beratungsunternehmen führte zudem aus, dass zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation die Wirkung der Projekte nur qualitativ beschrieben werden könne. Es könne jedoch nicht bewertet werden, ob diese Projekte zu einer sozialverträglichen Gestaltung des Strukturwandels beitragen. Es wiederholte die Empfehlung, künftig SMART formulierte Projektziele zu fordern.

Zudem betrachtete das Beratungsunternehmen den Kompetenzaufbau in der Verwaltung beim Projektauswahlverfahren und die Vernetzungsaktivitäten der Regionalpartner. Beide Entwicklungen schätzte es positiv ein.

Für die Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit betrachtete das Beratungsunternehmen den Personalaufwand der Regionalpartner, das Verhältnis der beantragten zu den abgerufenen Fördermitteln sowie die Verfahrensdauer. Das Verhältnis der abgerufenen zu den bewilligten Mitteln war nach seiner Einschätzung in zwei Revieren noch unbefriedigend. Hinsichtlich der Maßnahmenwirtschaftlichkeit bewertete es das Verhältnis der ausgezahlten zu den bewilligten Fördermitteln, das Verhältnis der Personalkosten der Regionalpartner zu den ausgezahlten Fördermitteln, die Summe der durch das Modellvorhaben initiierten Investitionen und die Anzahl der geschaffenen Kooperationen. Es stellte insbesondere dar, dass bei dem Programm 28 % Eigenmittel eingesetzt wurden. Zudem seien 197 Kooperationen geschaffen worden. Das Beratungsunternehmen schlussfolgerte aus all diesen Erkenntnissen, dass die Wirtschaftlichkeit des Modellvorhabens gegeben sei.

Der Bundesrechnungshof verglich die in der Zwischenevaluation genannten Projektdaten mit den ihm vorliegenden Unterlagen zu einigen Projekten. Die Gesamtausgaben und Zuwendungssummen laut Zwischenevaluation wichen von den Daten der Zuwendungsbescheide ab.

Tabelle 4

Gesamtausgaben und Zuwendungen der Projekte in Euro

	Geplante Gesamtausgaben		Zuwendung	
	Zwischenevaluation	Zuwendungsbescheid	Zwischenevaluation	Zuwendungsbescheid
Projekt A	391 988	513 516,08	200 000	200 000
Projekt B	287 718	55 501,99	165 000	49 951,79
Projekt C	93 581	225 893,59 ²⁵	84 223	203 304,23 ²⁶

Quelle: Unterlagen BMWK.

Zudem unterschieden sich die in der Zwischenevaluation ausgewerteten Daten zu den Personalkosten der Regionalpartner und zu den verausgabten Mitteln auf Basis der Jahresberichte der Reviere von den Übersichten des BMWK zur Mittelbewirtschaftung. Auf Nachfrage teilte das BMWK mit, dass seine Daten zutreffend seien. Die Jahresberichte stellten auf den Zeitpunkt der Entstehung der Ausgaben ab, dadurch komme es zu Verschiebungen. Auch würden die Sachkosten der Regionalpartner sowie die teilweise abgerechnete Umsatzsteuer in dem Bericht nicht ausgewiesen. Einzelne Abwicklungspartner stellten fest, dass Angaben im Jahresbericht unvollständig waren und begründeten Abweichungen mit Nachberechnungen.

Bewertung durch das BMWK

Im Juni 2021 entschied das BMWK, das Förderprogramm bis zum 31. Dezember 2027 zu verlängern. Ziele und Ansatz des Förderprogramms hätten sich bewährt. Dies zeigten die Entwicklungen in den Revieren sowie die positiven Rückmeldungen aus der Bundes- und Landespolitik und den Revieren. Auch werde dies durch die Ergebnisse der Zwischenevaluation bestätigt. Diese habe festgestellt, dass in den Revieren eine zielorientierte Verwaltungskompetenz aufgebaut werden konnte. Zudem weise die Zwischenevaluation qualitativ nach, dass die Förderprojekte einen positiven Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der Reviere hätten und Netzwerke ausgeweitet würden.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verlängerung der Förderrichtlinie vom 9. Februar 2022 führte das BMWK aus, dass zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation erst 35 Projekte abgeschlossen waren. Daher sei es nur bedingt möglich gewesen, die regionalen Auswirkungen des Förderprogramms valide auszuwerten. Deskriptive Analysen auf regionaler Ebene im Zusammenhang mit den Zielen des Förderprogramms seien dagegen möglich gewesen. Auf Grundlage der qualitativen Bewertung der erwarteten Wirkung im Hinblick auf den Kompetenzaufbau in den Revieren, die Vernetzung und die potenzielle Wirkung ausgewählter Vorhaben auf den Strukturwandel schätzte es die Zielerreichung als gegeben ein. Aufgrund der Spezifika des Förderprogramms könne jedoch eine belastbare kausale Analyse

²⁵ Nach Änderung der Zuwendungsbescheide: 216 032,45 Euro.

²⁶ Nach Änderung der Zuwendungsbescheide: 194 429,20 Euro.

zu der Erhöhung der Wertschöpfung und Beschäftigung in den Revieren noch nicht durchgeführt werden. Allerdings erschien dem BMWK eine solche Wirkung des Programms plausibel.

Neue Fassung der Richtlinie

Bei der Verlängerung der Richtlinie änderte das BMWK die Ziel- und Zweckbestimmung. So fiel das zuvor in der Vorbemerkung genannte Ziel weg, frühzeitig den Strukturwandel in den Braunkohlerevieren zu gestalten. Vor dem Hintergrund in der Zwischenzeit beschlossener umfangreicher Maßnahmen für Länder und kommunale Gebietskörperschaften zur Strukturstärkung in den Kohleregionen durch den Bund sollte der Fokus des Modellvorhabens „Unternehmen Revier“ zukünftig stärker auf modellhafte Projekte von Unternehmen gelegt werden. Das BMWK führte in der Richtlinie aus, dass „Unternehmen Revier“ einen erheblichen Nutzen für andere Strukturwandelregionen in Deutschland entfalte, weil über die Begleitforschung Erkenntnisse aus den Projekten gesammelt würden. So könne es Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für regional- und strukturpolitische Aktivitäten in den Braunkohleregionen und darüber hinaus ableiten.²⁷ Das BMWK nahm in die Förderrichtlinie erstmals auf, dass sich der Beitrag der Projekte für den Strukturwandel durch die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen äußern könne.²⁸ Zudem passte es die inhaltlichen Schwerpunkte der geförderten Projekte in Ziffer 3.2 an. Mit den Änderungen setzte es auch Empfehlungen der Zwischenevaluation um.

Wirkmodell

Gemäß der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verlängerung der Förderrichtlinie soll die begleitende Erfolgskontrolle künftig bei substanziellen Weiterentwicklungen des Programms wie einer Richtlinienanpassung oder eines Wechsels der Begleitforschung, mindestens aber alle zwei Jahre stattfinden. Eine abschließende Erfolgskontrolle sei nach Abschluss des Programms für das Jahr 2028 vorgesehen.

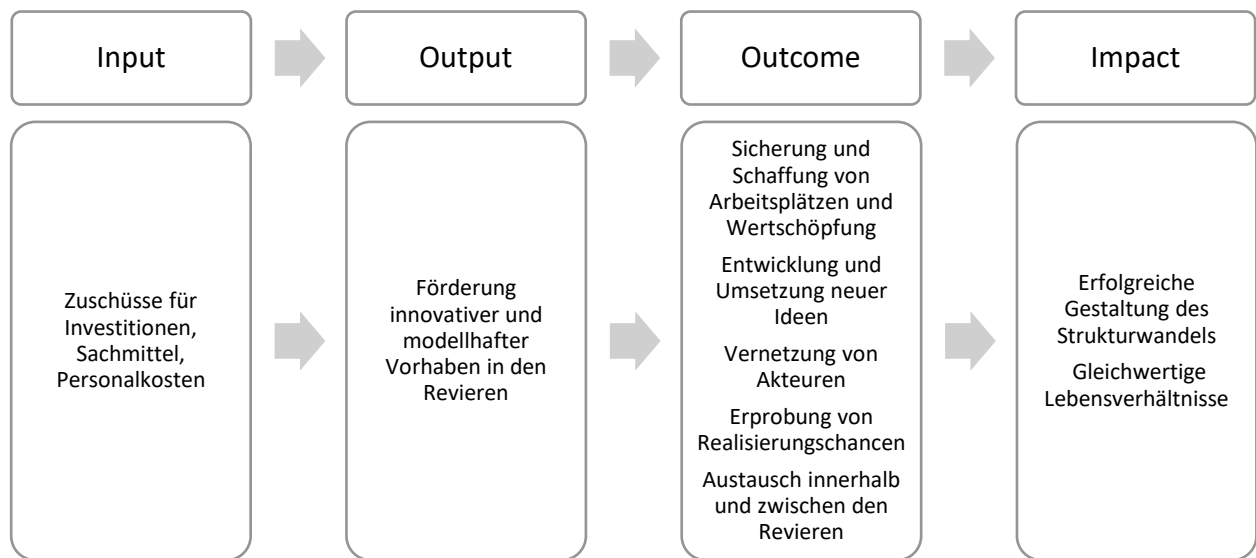
Das BMWK beschrieb folgendes Wirkmodell für die Förderung: Mit „Unternehmen Revier“ würden Zuschüsse für Investitionen, Sachmittel und Personalkosten gewährt. Diese sollten dazu genutzt werden, neue Ideen für Wertschöpfung zu entwickeln, Akteure vor Ort zu vernetzen, die Realisierungschancen neuer Ideen und Konzepte zu erproben und einen Austausch innerhalb, aber auch zwischen den Revieren zu gewährleisten. Damit sollten in den Revieren eine dauerhafte Beschäftigung und Wertschöpfung gesichert und geschaffen werden. Dies sei die Voraussetzung für eine erfolgreiche Gestaltung des Strukturwandels und trage ebenso zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei.

²⁷ Richtlinie i. d. F. vom 16. August 2021, Vorbemerkung.

²⁸ Richtlinie i. d. F. vom 16. August 2021, Ziffer 1.1.

Abbildung 2

Wirkmodell von „Unternehmen Revier“



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Unterlagen BMWK.

Das BMWK führte aus, dass die Reviere grundsätzlich für die Erfassung und die Pflege der für die Erfolgskontrolle auf Revier- und Projektebene benötigten Daten verantwortlich seien. Das Beratungsunternehmen konsolidiere die Daten und bereite sie auf.

Auf Programmebene könnten beispielsweise die nachstehenden Input-, Output- und Outcome-Indikatoren revierübergreifend ausgewertet werden. Für die Kontrolle des Impact kämen Indikatoren infrage, die den regionalen Kapazitätsaufbau und regionale Lernprozesse abbildeten. Diese könnten auf Programmebene zumindest qualitativ ausgewertet werden.

Tabelle 5

Indikatoren für die Erfolgskontrolle (Auszug)

Ziele	Indikatoren
Mittelbarer Zielbeitrag	Input-Indikatoren: Bewilligte Mittel, ausgezahlte Mittel, Gesamtinvestitionsvolumen
Mittelbarer Zielbeitrag	Output-Indikatoren: Anzahl und Art der Projekte, Anzahl und Art der geförderten Unternehmen, Kooperationsprojekte, Größenklassen der geförderten Unternehmen
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftsstandortes	Outcome-Indikatoren: neue Wertschöpfungsketten, geschaffene Arbeitsplätze (OHNE konjunkturelle Effekte)
Kompetenz- und Kapazitätsaufbau	Impact: Regionaler Kapazitätsaufbau und regionale Lernprozesse Time to Grant, erfolgreiche Akquise weiterer Fördermittel, Anzahl der durchgeführten Vernetzungsaktivitäten, Vergrößerung des Netzwerks

Quelle: Unterlagen BMWK.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Verlängerung der Förderrichtlinie enthielt weder Ausgangs- noch Zielwerte für die Indikatoren.

Würdigung und Empfehlung

Das BMWK hat in der Planungsphase des Förderprogramms versäumt, die Ziele der Maßnahme mithilfe von Indikatoren messbar zu machen und Ausgangs- und Zielwerte für diese festzulegen.²⁹ Hierdurch war eine wesentliche Voraussetzung für die (begleitende) Erfolgskontrolle nicht erfüllt.

Sofern Evaluationen einen Beitrag zur Erfolgskontrolle erbringen sollen, sind an sie die in den VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO normierten Anforderungen anzulegen. Die vorliegende Zwischenevaluation erfüllt diese Anforderungen nicht. Die Zielerreichungskontrolle auf Ebene der Projekte ohne messbar ausgestaltete Ziele sowie ohne Ausgangs- und Zielwerte bleibt zu abstrakt. Zudem beruhen die Angaben zum Ist-Zustand sowie zu der erwarteten Wirkung vielfach auf der Einschätzung der Zuwendungsempfänger. Da solche Einschätzungen von sachfremden Erwägungen beeinflusst sein können, sollten die Angaben zumindest stichprobenartig plausibilisiert werden. Unter „erwartbare Wirkung“ wird darüber hinaus nur die positive Wahrnehmung der Projektidee und nicht die Wirkung beschrieben. Die Finanzdaten in der Zwischenevaluation weichen außerdem von den Projektunterlagen ab. Eine Zielerreichungskontrolle gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO auf Ebene des Programmes fehlt vollständig. Auch wenn erst wenige Projekte abgeschlossen waren, hätte die Erreichung von Zielen auf der Projekt- und Programmebene bewertet werden müssen. Hierzu müssen realistische Zielwerte für den Bewertungszeitraum festgelegt werden, die die geplanten Veränderungen in diesem Zeitraum abbilden. Da das BMWK zu Beginn des Förderprogramms versäumt hat, solche Zielwerte festzulegen, hätte es dies spätestens zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle/Zwischenevaluation nachholen müssen (vgl. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Ohne eine Zielerreichungskontrolle können aber die nächsten Schritte der Erfolgskontrolle nicht begonnen werden. Es kann also nicht untersucht werden, ob die Förderung ursächlich für die Zielerreichung war und ob sie wirtschaftlich war.

Eine „Wirtschaftlichkeitskontrolle“, in der im Wesentlichen Haushalts- und Projektmittel betrachtet werden, greift zu kurz. Erschwerend kommt die unzureichende Datenqualität hinzu. Bei der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit soll untersucht werden, ob die Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzungen des Förderprogramms wirtschaftlich war. Hierzu muss das Verhältnis der durch das Förderprogramm erzielten Ergebnisse und Wirkungen zu den dafür eingesetzten Haushaltsmitteln (Zuwendungen und Ausgaben für den Vollzug des Programms) betrachtet werden. In einem weiteren Schritt ist dies mit dem Ergebnis der vor Beginn erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen.

²⁹ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

Erfolgskontrollen sollen u. a. dazu genutzt werden, Nachsteuerungsbedarf bei der Verlängerung von Förderprogrammen rechtzeitig zu erkennen. Obwohl das BMWK versäumt hat, eine sachgerechte Erfolgskontrolle durchzuführen, hat es auf Grundlage der Zwischenevaluation und positiver Rückmeldungen aus den Revieren und der Politik entschieden, das Förderprogramm um mehr als sechs Jahre zu verlängern. Entgegen seiner Annahme, dass die Zwischenevaluation qualitativ den positiven Einfluss der geförderten Projekte auf die wirtschaftliche Entwicklung der Reviere nachgewiesen habe, stellte das Beratungsunternehmen fest, dass die Wirkung der Projekte noch nicht beurteilt werden könne. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse gemäß der Zwischenevaluation bezweifelt der Bundesrechnungshof deshalb auch, dass „Unternehmen Revier“ einen erheblichen Nutzen für andere Strukturwandelregionen in Deutschland entfalten kann.

Es stellt einen Fortschritt dar, dass das BMWK nun den erwarteten Wirkungsmechanismus dargestellt hat. Es muss allerdings sicherstellen, dass es eine einheitliche Zielbeschreibung verwendet. So nennt es beispielsweise in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das Ziel (Impact) „Regionaler Kapazitätsaufbau und regionale Lernprozesse“, im Wirkmodell berücksichtigt es das Ziel jedoch nicht. Zudem müssen die Ziele umfassend mithilfe von Indikatoren konkretisiert und Ausgangs- und Zielwerte für diese festgelegt werden, um die Voraussetzung für künftige Erfolgskontrollen zu schaffen. Hierbei sollte das BMWK auch die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genannten Indikatoren kritisch überprüfen und hinterfragen, ob sie geeignet sind, das jeweilige Ziel abzubilden. So dürfte sich beispielsweise anhand der bloßen „Anzahl der durchgeführten Vernetzungsaktivitäten“ nicht messen lassen, ob ein Kompetenz- und Kapazitätsaufbau eingetreten ist. Zudem weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Wirkungskontrolle für alle Zielebenen (Output, Outcome und Impact) durchgeführt werden muss.

Insbesondere bei übergeordneten Zielen kann es – auch angesichts des Fördervolumens – herausfordernd sein, deren Erreichen evidenzbasiert nachzuweisen. Dies entbindet das BMWK jedoch nicht von der grundsätzlichen Pflicht, Zielwerte nach bestem Wissen für diese Ziele festzulegen. In einem solchen Fall ist es umso wichtiger, die Unterziele (Output, Outcome) hinreichend konkret zu bestimmen, Ausgangs- und Zielwerte festzulegen und im Rahmen der Erfolgskontrolle möglichst anhand evidenzbasierter Daten zu überprüfen, inwieweit diese erreicht werden konnten. Auch sollte das BMWK sicherstellen, dass zwischen den Unterzielen und dem übergeordneten strategischen Ziel zumindest auf der Grundlage anerkannter Forschungsergebnisse ein plausibler Wirkungszusammenhang hergestellt werden kann. Auf dieser Grundlage muss es sodann künftig die Erfolgskontrollen gemäß den Anforderungen der VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen.

Stellungnahme

Das BMWK hat eingeräumt, „für die erste Phase des Programms“ kein umfassendes Konzept für eine Erfolgskontrolle erarbeitet und angewandt zu haben. Zwar seien verschiedene Merkmale auf der Projekt- und Revirebene erhoben und in Jahresberichten dargestellt worden. Mangels einer geeigneten Heuristik habe es jedoch zu diesem Zeitpunkt noch keine

Zielwerte und keinen ex-ante Mechanismus zur Nachsteuerung festgelegt. Die im Zuge der Richtlinienverlängerung erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthalte dagegen Ansätze für ein umfassendes Verfahren der Erfolgskontrolle.

Gegenwärtig erarbeite das BMWK zusammen mit der Begleitforschung das neue Verfahren für die Erfolgskontrolle. Neben den dafür zu definierenden Indikatoren würden auch Zielwerte und ein Nachsteuerungsmechanismus zur Optimierung des Programms und des Verfahrens bei Nicht-Erreichen der Ziele festgelegt. Der Nachweis des Erreichens insbesondere der übergeordneten Ziele sei anspruchsvoll und nicht in jedem Fall zweifelsfrei möglich: Zum einen sei wegen des vergleichsweise geringen Fördervolumens nicht zu erwarten, dass auf aggregierter Ebene eindeutige Auswirkungen beobachtet werden können. Daher werde das BMWK keine aggregierten Daten auf Ebene der übergeordneten Ziele heranziehen. Zudem müssten für eine kausale Analyse zahlreiche Annahmen getroffen werden, die im vorliegenden Fall nicht zutreffen dürften. Dazu zähle z. B., dass sich weitere (unbeobachtete) Faktoren mit Wirkungspotenzial auf die Ziele nicht verändern. Im Regelfall werde daher bestenfalls nur eine plausible Korrelation festzustellen sein.

Die Erfolgskontrolle auf Projekt- und Revierebene nähmen die Reviere auf Grundlage der Regionalen Investitionskonzepte selbst vor. Durch die obligatorische Zustimmung des BMWK zu den Konzepten und ihren Zielen werde gewährleistet, dass die Ziele auf Revierebene geeignet sind, zur Erreichung der Programmziele beizutragen.

Der Zweck der Zwischenevaluation sei gewesen, auf Grundlage qualitativer Analysen Ansatzpunkte für eine Optimierung der Richtlinie herauszustellen. Das BMWK habe bei der Anpassung der Förderrichtlinie Empfehlungen aus der Evaluation umgesetzt, z. B. den neuen Fokus auf die Förderung von Unternehmensvorhaben.

Das BMWK erkenne die Notwendigkeit einer einheitlichen Zielbeschreibung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Wirkmodell an und werde sich künftig daran orientieren. Dem Hinweis auf abweichende Projektdaten in der Zwischenevaluation und den Angaben in einigen vorliegenden Unterlagen folgend wolle das BMWK die Projektdaten plausibilisieren.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMWK zu, dass das Verfahren der Erfolgskontrolle in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten Haushaltsmitteln stehen sollte. So könnte es im vorliegenden Fall unverhältnismäßig sein zu versuchen, einen Wirkungszusammenhang zwischen dem Outcome und den übergeordneten Zielen (Impact) empirisch nachzuweisen. Dies müsste dokumentiert werden. Vor diesem Hintergrund wäre es aber besonders wichtig, dass das BMWK bereits bei der Festlegung und Konkretisierung der Ziele auf der Outcome-Ebene sicherstellt, dass zwischen diesen und den übergeordneten Zielen auf der Grundlage anerkannter Forschungsergebnisse ein plausibler Wirkungszusammenhang hergestellt werden kann. Hiervon unabhängig muss das BMWK für die Ziele auf der Ebene des Output und Outcome auf der Programmebene eine angemessene Wirkungskontrolle

durchführen. Das folgt aus § 7 BHO und der VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO. Dazu ist die Nutzung aggregierter Daten unverzichtbar.

Neben Optimierungsmöglichkeiten der Richtlinie sollte in der Zwischenevaluation nach der Leistungsbeschreibung auch ein Beitrag zur (begleitenden) Erfolgskontrolle erarbeitet werden, der an den Anforderungen der BHO zu messen war. Dies ist nicht geschehen. Letztendlich hat das BMWK so seit vier Jahren die erforderliche (begleitende) Erfolgskontrolle nicht durchgeführt.

Das BMWK hat zugesagt, das Verfahren für die Erfolgskontrollen auf Programmebene zu entwickeln. Es muss nun schnellstmöglich die Voraussetzungen für diese Erfolgskontrollen schaffen und sie auch tatsächlich durchführen. Nur mit den Ergebnissen der Erfolgskontrollen kann das BMWK notwendige Verbesserungen im Förderprogramm zielgerichtet anstreben.

7 Finanzierungskompetenz

Das BMWK stützt seine Finanzierungskompetenz beim „Unternehmen Revier“ auf die ungeschriebene Zuständigkeit zur Ressortforschung. Das Programm soll für einen breiten Beteiligungsprozess in den Regionen genutzt werden. Begleitend zur Regelförderung (z. B. durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) sollen die betroffenen Regionen neue Wege der Förderung und neue Ideen und kreative Ansätze entwickeln, erproben und umsetzen. Nach seiner Einschätzung haben die Modellvorhaben den Zweck, neue Lösungsansätze zeitlich befristet zu überprüfen, um diese, in Abhängigkeit von der festgestellten Effektivität und Effizienz, zukünftig für Strukturwandelregionen zu nutzen. Mit „Unternehmen Revier“ sollen daher Erkenntnisse für den Strukturwandel in den Kohleregionen gewonnen werden, die bei der weiteren Ausgestaltung der Maßnahmen zur Strukturstärkung in den Revieren herangezogen werden können. Zudem sollen daraus Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für regional- und strukturpolitische Aktivitäten in den Braunkohleregionen und darüber hinaus abgeleitet werden.³⁰

Förderrichtlinie

Im Jahr 2017 nahm der Bundesrechnungshof zu dem Richtlinienentwurf Stellung. Er forderte das BMWK auf, die Finanzierungskompetenz zu überprüfen, falls es beabsichtigten sollte, das Förderprogramm als Modellvorhaben über die ersten vier Jahre hinaus fortzusetzen. Das Bundesministerium der Finanzen verwies bei seiner Zustimmung zur Richtlinie auf die Stellungnahme und stellte klar, dass ein Modellvorhaben durch den „nur vorläufigen und exemplarischen Charakter“ geprägt sei.

³⁰ Richtlinie, Vorbemerkung.

Das BMWK befristete die Laufzeit von „Unternehmen Revier“ auf vier Jahre. Danach wollte es über eine Fortsetzung entscheiden, Förderinhalte und -regularien überprüfen und gegebenenfalls neu justieren. In diesem Zusammenhang wollte es erneut prüfen, „wie das Programm innerhalb der verfassungsrechtlich verankerten Aufgabenteilung zwischen den föderalen Ebenen einzuordnen ist“. Das BMWK gab auch an, dass die Mittel perspektivisch für mindestens zehn Jahre eingesetzt werden sollten.³¹

Bei der Verlängerung des Förderprogramms bis zum 31. Dezember 2027 entfiel der Hinweis auf die verfassungsrechtlich verankerte Aufgabenteilung zwischen den föderalen Ebenen. Das BMWK führte aus, dass vor dem Hintergrund in der Zwischenzeit beschlossener umfangreicher Maßnahmen zur Strukturstärkung in den Kohleregionen durch den Bund der Fokus des Modellvorhabens „Unternehmen Revier“ zukünftig stärker auf modellhafte Projekte von Unternehmen gelegt werden soll.³²

Zwischenevaluation

Das Beratungsunternehmen empfahl in der Zwischenevaluation, das Modellvorhaben fortzuführen. Ansonsten könnten die erreichten positiven Effekte gefährdet sein. Den Revieren sollte die Möglichkeit gegeben werden, ihren Kompetenz- und Wissensaufbau weiter in Wert zu setzen. Das Modellvorhaben befinde sich mitten in der Projektumsetzung, weshalb direkte sowie intermediäre Effekte zum jetzigen Zeitpunkt nur in Einzelbereichen sichtbar und messbar seien. Für die zweite Phase des Modellvorhabens empfahl das Beratungsunternehmen messbare Wirkungen im Sinne einer SMART-Logik über angepasste Förderanträge bei den geförderten Projekten abzufragen. Auch die in den Regionalen Investitionskonzepten genannten Ziele sollten bei einer Aktualisierung im Sinne der SMART-Logik konkretisiert und operationalisiert werden. Zudem sollte der Schwerpunkt stärker auf die Förderung von Projekten von Unternehmen gesetzt werden, da Kommunen und Kreise inzwischen auf die Förderungen nach dem StStG zurückgreifen könnten.

Das Beratungsunternehmen empfahl, dass zum Ende der Laufzeit des Modellvorhabens eine Ex-post Evaluierung durchgeführt werden solle, bei der die Ergebnisse des Modellvorhabens mit vergleichbaren Modellvorhaben wie „Regionen Aktiv“, „Bioenergie Regionen“, „LandZukunft“ oder „Land(auf)Schwung“ gespiegelt werden könnten.

Vergleichbare Modellvorhaben

Der Bund führte bereits verschiedene vergleichbare Modellvorhaben in anderem Zusammenhang durch. Beispielsweise sah das Förderprogramm „Regionen Aktiv“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) auch Modellregionen, regionale

³¹ Richtlinie in den Fassungen bis einschließlich 15. November 2019, Vorbemerkung.

³² Richtlinie i. d. F. vom 16. August 2021.

Entwicklungskonzepte, Regionalbudgets, Regionalpartner und Abwicklungspartner und damit eine ähnliche Förderstruktur vor.³³ In der ersten Phase (2002 – 2005) ging es darum, in den Modellregionen die regionalen Entwicklungsstrukturen und -netzwerke und eine Breite in den Handlungsfeldern aufzubauen. Die zweite Phase (2006 – 2007) diente dann dazu, in den Gebieten Fortschritte bei regionaler Wertschöpfung und Beschäftigung zu erzielen und die Netzwerke, Partnerschaften und Regionalmanagements in den Gebieten langfristig zu verankern. Wesentlich zum Erfolg hatte nach der Darstellung des BMEL beigetragen, dass den Regionen durch Regionalbudgets viel Verantwortung übertragen worden war. Die wesentlichen fachlichen und organisatorischen Eckpunkte für das Vorgehen seien von den Modellregionen selbst in den regionalen Entwicklungskonzepten festgelegt worden. Dazu hätten eine Geschäftsordnung für die regionale Partnerschaft als Entscheidungsgremium wie auch die Benennung des regionalen Abwicklungspartners gehört.³⁴ Einen erheblichen Beitrag zum Erfolg habe die Steuerung durch SMARTe Ziele geleistet.³⁵ Zudem seien Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte durch eine systematische Einbeziehung kleiner und mittelständischer Unternehmen verstärkt worden.³⁶

Finanzhilfen nach dem InvKG

Für die Jahre 2020 bis 2038 sieht der Bund über das Kapitel 1 des InvKG Finanzhilfen in Höhe von bis zu 14 Mrd. Euro für das Lausitzer Revier, das Rheinische Revier und das Mitteldeutsche Revier vor (sogenannte erste Säule). Über das Kapitel 2 des InvKG sind Strukturhilfen in Höhe von bis zu 1,09 Mrd. Euro geplant. Nach einem Bericht der Bundesregierung wurden bis zum 31. August 2021 im Rahmen der ersten Säule 175 Projekte mit einem Volumen von 3,01 Mrd. Euro vorgelegt und bestätigt.³⁷

Würdigung und Empfehlung

Der Rückgriff auf ungeschriebene Verwaltungs- und damit Finanzierungs Kompetenzen des Bundes – hier unter dem Aspekt der Ressortforschung – kann für die vorübergehende Förderung von Modellvorhaben durch den Bund herangezogen werden. Eine Ressortforschung muss allerdings klar befristet sein und über eine unabhängige Begleit- und Auswertungsforschung bzw. Erfolgskontrolle eine begleitende Auswertung erfahren.³⁸

³³ BMEL, So haben ländliche Räume Zukunft. Ergebnisse und Erfahrungen des Modellvorhabens REGIONEN AKTIV (Regionen Aktiv).

³⁴ BMEL, Regionen Aktiv, Seite 14.

³⁵ BMEL, Regionen Aktiv, Seite 24.

³⁶ BMEL, Regionen Aktiv, Seite 13.

³⁷ Bericht der Bundesregierung gemäß § 26 Absatz 2 bis 4 InvKG.

³⁸ Zum Aspekt der „Vorurteilslosigkeit und Durchsichtigkeit“ der Forschung und zum Testcharakter eines Modellprogramms: Jakob, Forschungsfinanzierung durch den Bund, Der Staat 1985, Seite 527 ff., (545 f., 556 ff. und 561 ff.).

Beim Modellvorhaben „Unternehmen Revier“ ist aber unklar, ob dieses tatsächlich eine Ressortforschung in dem Sinne darstellt, dass sie eine anstehende Strukturförderung vorbereiten kann. Das Modellvorhaben „Unternehmen Revier“ müsste dazu Erkenntnisse liefern, die für die künftige Aufgabenerfüllung des BMWK absehbar benötigt werden.

Das Modellvorhaben wurde zwischenzeitlich durch den Beginn der – eigentlich zu erfordernden – Strukturstärkungsmaßnahmen mit dem Beginn der milliardenschweren Finanzhilfen und sonstigen Strukturhilfen überholt. Wenn alleine aus den ersten beiden Kapiteln des InvKG mehr als 15 Mrd. Euro Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zur Verfügung stehen, muss dies Auswirkungen auf die Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit einer entsprechenden strukturwandelorientierten Ressortforschung in den Braunkohleregionen haben.

Es ist zweifelhaft, inwieweit das BMWK von Erkenntnissen aus dem Modellvorhaben „Unternehmen Revier“ in den Braunkohleregionen noch profitieren kann, während der Bund gleichzeitig bereits eine Vielzahl von Strukturwandelmaßnahmen umsetzt. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Erkenntnisse aus „Unternehmen Revier“ auf die beabsichtigte Förderung nach dem InvKG übertragen werden könnten. Dafür sind jedoch die Verfahren zu unterschiedlich und der Bund hat bei der Förderung nach dem InvKG faktisch keinen Einfluss auf die Auswahl der Förderprojekte durch die Länder. Hinzu kommt, dass die ersten 175 Projekte mit über 3 Mrd. Euro bereits im Sommer 2021 genehmigt waren. Der Bund hat sich längst für eine Form der Unterstützung des Strukturwandels entschieden, bei der Erkenntnisse aus „Unternehmen Revier“ praktisch keine Rolle mehr spielen.

Zudem fördert das BMWK bei „Unternehmen Revier“ alle Braunkohleregionen als „Modellregionen“ und beschränkt die Förderung nicht – wie üblich – auf einzelne Regionen, um die Erkenntnisse auf andere Regionen zu übertragen. Damit wirkt es so, als solle unter dem Deckmantel der „Ressortforschung“ in Wirklichkeit schon tatsächliche Strukturförderung in allen betroffenen Regionen praktiziert werden.

Vor dem Hintergrund der Maßnahmen nach dem InvKG kann die Kompetenz zur Förderung unter dem Aspekt der Ressortforschung auch nicht dadurch hergeleitet werden, dass das BMWK künftig über „Unternehmen Revier“ verstärkt Unternehmen fördert. Denn eine Ressortforschung muss dem Erkenntnisgewinn des Ressorts und nicht der Schließung vermeintlicher Förderlücken dienen.

Dass die mit „Unternehmen Revier“ zu gewinnenden Erkenntnissen für allgemeine regional- und strukturpolitische Aktivitäten erforderlich sind, ist ebenfalls nicht überzeugend. Der „Modellcharakter“ der Projekte ist nicht immer gegeben und der Erkenntnisgewinn und die Übertragbarkeit zweifelhaft, wie z. B. bei der Förderung einer Yachtwerft in der Lausitz (vgl. Textziffer 2). Schließlich erscheint der tatsächliche Erkenntnisgewinn durch das Förderprogramm gemäß der Zwischenevaluation gering (vgl. Textziffer 6). Zudem hat die Bundesregierung bereits mehrfach die Struktur des Modellvorhabens über andere Förderprogramme erprobt. Anstatt diese Erkenntnisse vorher auszuwerten und zu nutzen, erprobt das BMWK sie mit einer Laufzeit von zehn Jahren erneut. Nun setzt es nach vier Jahren Förderung mit „Unternehmen Revier“ Erkenntnisse um, die beispielsweise aus dem vergleichbaren

Förderprogramm „Regionen Aktiv“ des BMEL bereits vorlagen (*Finanzverantwortung möglichst in den Regionen, SMARTe Ziele, Unternehmen als Träger des Wandels*). Das BMWK hätte also diese Erkenntnisse deutlich einfacher, kostengünstiger und früher haben können. Einer externen Zwischenevaluierung mit diesen Erkenntnissen hätte es nicht bedurft. Diese war weder notwendig noch wirtschaftlich.

Entgegen seiner ursprünglichen Absicht hat das BMWK auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Förderung durch den Bund bei der Verlängerung des Förderprogramms nicht überprüft.

Das BMWK muss prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ressortforschung noch vorliegen. Sollte seine Prüfung ergeben, dass es die Erkenntnisse nicht mehr in der schon angelaufenen Unterstützung des Strukturwandels nach InvKG berücksichtigen kann oder dass schon vergleichbare Erkenntnisse aus ähnlich gelagerten Ressortforschungen innerhalb der Bundesregierung vorliegen, muss es das Modellvorhaben beenden.

Stellungnahme

Das BMWK hält die zentralen Voraussetzungen einer Maßnahme der Ressortforschung nach wie vor für gegeben. So sei die Richtlinie, nach einer ursprünglichen Befristung auf vier Jahre mit Option auf Verlängerung auf insgesamt zehn Jahre, bis Ende 2027 befristet. Dieser Zeitraum sei notwendig, um die strukturpolitischen Auswirkungen der einzelnen Modellprojekte in den Regionen beobachten zu können. Außerdem sei eine umfängliche Auswertung hinsichtlich der Wirksamkeit und Effizienz einzelner Maßnahmen geplant. Dies könne dazu beitragen, Erkenntnisse für eine künftige Strukturförderung zu liefern.

Der Auffassung, dass der Prozess des Erkenntnisgewinns von den Strukturstärkungsmaßnahmen des InvKG überholt worden sei, schließt sich das BMWK nur teilweise an: Die Erkenntnisse über Wirksamkeit und Effizienz einzelner Maßnahmen im Strukturwandel sei nicht notwendigerweise auf die Braunkohleregionen beschränkt, sondern könne potenziell auch auf andere Regionen übertragen werden. Angesichts zahlreicher erwarteter Strukturwandelprozesse beispielsweise in den Automobilregionen oder in Regionen mit energieintensiver Produktion sei der Bedarf an solchen Erkenntnissen hoch.

Es sei auch nicht so, dass jene Erkenntnisse keinen Einfluss mehr auf die Ausgestaltung der Strukturstärkungsmaßnahmen haben könnten. So könnte z. B. das STARK-Bundesprogramm, das das BMWK nach § 15 InvKG Mitte 2020 aufgelegt hat, auf Grundlage des Erkenntnisgewinns durch „Unternehmen Revier“ angepasst werden. Der auf den Ergebnissen der Zwischenevaluation basierende künftige Fokus auf der Förderung von Vorhaben von Unternehmen könne ebenfalls Informationen über die Wirksamkeit und Effizienz unternehmerischer Modellvorhaben im Strukturwandel liefern.

Wenn der Bundesrechnungshof auf frühere Modellvorhaben des Bundes verweise, so bleibe unberücksichtigt, dass Erkenntnisse aus bis zu 20 Jahren zurückliegender Förderung nicht

notwendigerweise auf den heutigen Strukturwandel übertragbar seien. So hätten sich wesentliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen geändert, die für die regionale Strukturpolitik von potenziell hoher Bedeutung seien. So bestehe aktuell das Problem fehlender Fachkräfte in strukturschwachen Regionen, dies habe das Problem hoher regionaler Arbeitslosenquoten abgelöst.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Förderung durch den Bund sei bei der Verlängerung des Förderprogramms überprüft worden. Die dabei erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthalte eine Darlegung des erheblichen Bundesinteresses sowie eine Beschreibung der Ziele auf der Programmebene, aus der die Bedeutung von „Unternehmen Revier“ als Instrument der Ressortforschung hervorgehe. Das BMWK will das erhebliche Bundesinteresse sowie die Finanzierungskompetenz aber in künftigen Darstellungen noch deutlicher verankern.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMWK bestätigt die großen Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Zulässigkeit der Förderung durch den Bund.

Für die Regionalförderung sind grundsätzlich die Länder zuständig. Ausnahmsweise kann der Bund in diesem Bereich z. B. dann tätig werden, wenn die Förderung der Ressortforschung dient. Das BMWK hat jedoch nicht überzeugend dargelegt, dass die Voraussetzungen einer Ressortforschung vorliegen und welche Erkenntnisse es für welche anstehenden Entscheidungen verwerten möchte. Auch in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anlässlich der Verlängerung der Förderrichtlinie fehlen Ausführungen zur Finanzierungszuständigkeit des Bundes.

Je länger eine Ressortforschung andauert, desto schwieriger ist es, die Zulässigkeit zu begründen. Denn die Erfahrungen mit den Modellvorhaben müssen in absehbarer Zeit für zu fällende Verwaltungsentscheidungen zur Verfügung stehen. Deshalb ist Ressortforschung auch nicht mit möglichen Zufallsfunden und -beiträgen für andere Strukturwandelfragen zu rechtfertigen.

Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass die Ergebnisse nicht der Umsetzung der Finanzhilfen gemäß dem InvKG dienen können, hat das BMWK nicht widersprochen. Zudem wird bei der Förderung nach dem InvKG nach Ende von „Unternehmen Revier“ im Jahr 2028 schon die zweite von drei Förderperioden begonnen haben.³⁹ Dass die Erkenntnisse aus „Unternehmen Revier“ der Anpassung des Bundesprogramms STARK dienen könnten, überzeugt nicht. Nach den Regeln der BHO müsste im Jahr 2022 bereits eine begleitende Erfolgskontrolle von STARK stattfinden. Wenn die abschließende Erfolgskontrolle von „Unternehmen

³⁹ § 6 Absatz 1 InvKG.

Revier“ erst nach dem Förderende im Jahr 2028 vorgesehen ist, bleibt völlig offen, wie dann noch sinnvoll Ergebnisse auf STARK übertragen werden sollten.

Auch wenn sich die Rahmenbedingungen in den letzten 20 Jahren seit den älteren Ressortforschungen verändert haben, bleiben die Erkenntnisse zu den Strukturen – wie die Ergebnisse der Zwischenevaluation zeigen – im Wesentlichen gleich (*Finanzverantwortung möglichst in den Regionen, SMART formulierte Ziele, Unternehmen als Träger des Wandels*). Die Strukturen sind auch für „Unternehmen Revier“ gewählt worden.

Noch einmal betont werden muss ein grundlegender Mangel: Das BMWK hat alle betroffenen Kohleregionen zu „Modellregionen“ gemacht. Zusätzlich gestaltet es den Austausch der geförderten „innovativen Projekte“ nicht aktiv, sondern überlässt ihn der Internetrecherche durch Betroffene (siehe Textziffer 2). Das Förderprogramm ist also im Kern nicht darauf ausgerichtet, einer Region – koordiniert und gesteuert durch das BMWK – mit Erkenntnissen aus einer anderen Region zu helfen. Der Kern der Förderung ist vielmehr eine finanzielle Unterstützung der einzelnen Regionen. Für diese Förderung sind jedoch grundsätzlich die Länder zuständig. Wenn die Voraussetzungen für eine Ressortforschung aber nicht vorliegen, muss das BMWK das Modellvorhaben beenden.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.