



## Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Umsetzung von Förderprogrammen durch das  
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

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

Gz.: III 1 - 0000939

20. Februar 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|   |                                                                                  |    |
|---|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0 | Zusammenfassung                                                                  | 3  |
| 1 | Aufgaben und Ausgaben des BAFA und in die Prüfung<br>einbezogene Förderprogramme | 8  |
| 2 | Unterschiedliche IT-Fachanwendungen                                              | 10 |
| 3 | Wirtschaftlichkeit der Beauftragung des BAFA                                     | 15 |
| 4 | Bearbeitung der Förderfälle durch das BAFA                                       | 21 |
| 5 | Bearbeitung von Förderfällen beim Förderprogramm HZO                             | 25 |
| 6 | Organisation im BAFA zur Bearbeitung von Förderfällen                            | 28 |
| 7 | Pflege der Zuwendungsdatenbank                                                   | 32 |

# 0 Zusammenfassung

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Es nimmt administrative Aufgaben des Bundes in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Energie und Wirtschaftsprüferaufsicht wahr. Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BAFA im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen (Projektförderungen) und dabei die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns geprüft. Er hat in seine Prüfung zehn Förderprogramme einbezogen.

Der Bundesrechnungshof stellt Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Innerhalb des Geschäftsbereichs des BMWK soll seit dem Jahr 2013 die Bearbeitung von Förderfällen über das ressortübergreifend genutzte Projektförder-Informationssystem (profi) abgewickelt werden. Das BAFA nutzt für die Administration von Förderprogrammen aktuell jedoch weiterhin mehrere IT-Fachanwendungen. Diese unterscheiden sich in ihrer Struktur, in der Anwendung sowie in der Bearbeitungstiefe. Das BAFA muss teilweise weitere Programme für die Administration hinzuziehen. Außerdem nutzt es zwar ein spezielles Datenbanksystem für neue Förderprogramme, greift daneben aber auf vorhandene andere Datenbanksysteme zurück, wenn das BMWK bestehende Förderprogramme verlängert. Der Einsatz unterschiedlicher IT-Fachanwendungen und Datenbanksysteme führt zu vermeidbarem Mehraufwand.

Das BMWK sollte darauf hinwirken, dass das BAFA seine Förderprogramme so weit wie möglich mit einer IT-Fachanwendung (vorrangig profi) und im Übrigen auf Basis einer einheitlichen Datenbank administriert.

Das BMWK hat entgegnet, dass es sich derzeit mit dem BAFA über die Anwendung von profi bzw. anderer Fachverfahren abstimme. Hierbei beabsichtige es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Derzeit setze das BAFA Förderprogramme mit unterschiedlichen IT-Fachverfahren, zum Teil auch noch nicht vollständig digital um. Dies habe technische, wirtschaftliche und zeitliche Gründe. Profi sei derzeit und in Zukunft nicht für alle Aufgaben des BAFA geeignet. Deshalb müsse das BAFA mittelfristig neben profi weiterhin eigene IT-Fachverfahren einsetzen. Diese eigenen IT-Verfahren würden stets auf die neuesten Technologien aufgesetzt und an die spezifischen Förderprogramme angepasst. Bei Verlängerung oder Novellierung bestehender Förderprogramme, die nicht in profi administriert werden können, prüfe das BAFA, ob eine Neuentwicklung oder die Fortführung der alten Fachanwendung wirtschaftlich sei.

Eine einheitliche Datenbank sowie eine einheitliche Bedienoberfläche würden die Administration der Förderprogramme deutlich erleichtern. Wenn das BAFA weiterhin mehrere verschiedene IT-Verfahren verwendet, wird dies in der Regel Mehraufwand verursachen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Empfehlung aufrecht und

erwartet, dass das BAFA sich um eine einheitliche IT-Fachanwendung basierend auf einem einheitlichen Datenbanksystem für alle Programme bemüht, die es nicht mit profi administrieren kann. Daneben sollte das BAFA prüfen, ob es die Bedienoberfläche zur Administration von Förderprogrammen vereinheitlichen kann. (Nummer 2)

- 0.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMWK haben gezeigt, dass die Ausgaben für die Administration von Förderprogrammen durch externe Projektträger niedriger sein können als im Falle der Aufgabenübertragung auf eine Behörde. Bei den in die Prüfung einbezogenen Förderprogrammen beliefen sich die Administrationsausgaben des BAFA auf bis zu 17 % der Fördermittel. Dessen ungeachtet hat das BMWK diesen Administrationsausgaben nicht die gebotene Bedeutung beigemessen.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bezifferte das BMWK den jeweiligen monetären Aufwand der Administrationsalternativen nicht. Es ging auch nicht auf alle Vor- und Nachteile dieser Alternativen ein. Stattdessen begründete das BMWK die Übertragung auf das BAFA zum Teil pauschal mit der Dringlichkeit oder damit, dass das BAFA schon bisher das Förderprogramm administriert hatte.

Zu beanstanden ist ferner, dass das BAFA den Aufwand für die Administration der Förderprogramme anhand seiner Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nicht zeitnah beziffern konnte. So lagen Ende 2022 noch nicht die Zahlen für das Jahr 2021 vor. Dies verhindert eine zügige sachgerechte Erfolgskontrolle.

Das BMWK hat

- unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Anforderungen die Mindeststandards zu bestimmen, die das BAFA bei der Administration eines Förderprogramms erfüllen muss (siehe auch Nummer 0.3 und 0.4),
- auf dieser Grundlage bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase die Ausgaben zu ermitteln, die bei der Administration eines Förderprogramms durch das BAFA voraussichtlich entstehen,
- die zu erwartenden Ausgaben für mögliche geeignete Handlungsalternativen für die Durchführung (z. B. Administration durch einen Projektträger) den Ausgaben einer Administration durch das BAFA gegenüberzustellen,
- bei der Erfolgskontrolle die Einhaltung der Mindeststandards der Aufgabenerfüllung zu überprüfen und die tatsächlich entstandenen bzw. die ggf. für die ordnungsgemäße Bearbeitung notwendigen Ausgaben für die Administration zu beurteilen.

Das BMWK hat zugesagt, seine Arbeitshilfe für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbindung des BAFA weiter zu verbessern. Die Wirtschaftlichkeit der Administration durch eine Behörde oder eine andere Stelle könne nicht pauschal, sondern müsse im Einzelfall beurteilt werden. Bei sogenannten Massenförderprogrammen habe das BAFA aber ein Alleinstellungsmerkmal. Bei der Förderung von Forschung,

Entwicklung und Innovation sei die Administration durch Projektträger üblich, da sie auch fachlich-wissenschaftliche Aufgaben übernehmen würden. Ungeachtet der KLR könne eine sachgerechte Erfolgskontrolle beim BAFA auf Basis der kalkulatorischen Kosten erfolgen. Das BAFA sei bestrebt, die bisher nicht erfassten Kosten nachzutragen.

Die Absicht des BMWK, die Angaben in der KLR des BAFA zu aktualisieren, ist überfällig. Die zeitnahe Erfassung der Ist-Kosten ist für die Steuerung der Programme sowie die Durchführung der Erfolgskontrollen, aber auch für die Einschätzung des Aufwandes künftiger Programme unerlässlich. Auch wenn Erfahrungswerte der Vergangenheit vielleicht den Schluss zulassen mögen, dass bestimmte Programme eher von Projektträgern, andere eher von Behörden wirtschaftlich administriert werden können, ist aber für jeden Einzelfall auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über die administrierende Stelle zu entscheiden. Dabei ist zuvor der Personalbedarf für die Durchführung des Programms sachgerecht abzuschätzen. Bei der Prüfung der Umsetzungsalternativen dürfen nur diejenigen Stellen einbezogen werden, die absehbar in der Lage sind, das Programm mit ausreichend Personal umzusetzen. Im Anschluss sind die so ermittelten Alternativen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu vergleichen. (Nummer 3)

- 0.3 Das BMWK hat mit dem BAFA Fristen für die Bearbeitung der Förderfälle (Bearbeitung der Anträge, Prüfung der Verwendungsnachweise) vereinbart. Das BAFA hielt diese Vorgaben bei den in die Prüfung einbezogenen Förderprogrammen weit überwiegend nicht ein. Bei einigen Förderprogrammen überschritt es die Fristen teilweise um ein Jahr oder länger. Zum Abbau der langen Bearbeitungszeiten stimmte das BMWK bei einzelnen Förderprogrammen Stichprobenkonzepten des BAFA zu. Einen signifikanten Abbau der Bearbeitungszeiten erreichte es dadurch jedoch nicht.

Das BMWK sollte mit Nachdruck die ordnungsgemäße und zeitnahe Bearbeitung der Förderfälle sicherstellen. Insbesondere in Fällen, in denen die Förderung erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt wird, gefährdet die verzögerte Bearbeitung die Akzeptanz des betreffenden Förderprogramms und damit die Erreichung der Förderziele.

Das BMWK hat eingeräumt, dass temporär für einzelne Förderprogramme die vorgegebenen Bearbeitungszeiten nicht erreicht wurden. In solchen Fällen veranlasse es organisatorische und personelle Maßnahmen. Die generelle Einschätzung, dass das BAFA zeitliche Vorgaben nicht einhalte, sei unzutreffend. Es handle sich nur um sehr niedrige Quoten. Es lägen ihm zwar nicht alle Controllingberichte des BAFA zu den von ihm administrierten Förderprogrammen vor. Aus den vorliegenden Berichten könne es jedoch nicht auf lange Bearbeitungszeiten schließen. Das BMWK wolle gemeinsam mit dem BAFA die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften besser einhalten.

Der Bundesrechnungshof verweist auf seine Feststellungen, wonach das BAFA für 55 % der Förderanträge (419 705 Datensätze) mehr als die vereinbarte

Bearbeitungsfrist benötigte. In 75 % der Fälle (347 147 Datensätze) überschritt es die vereinbarte Frist für die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die fristgerechte Bearbeitung der Förderfälle sicherstellt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Zielerreichung von Förderverfahren. (Nummer 4)

- 0.4 Das BAFA hat die Nachweise über die Verwendung der Zuwendungen bei dem Förderprogramm zur Heizungsoptimierung nicht entsprechend den haushaltsrechtlichen Anforderungen geprüft. So akzeptierte es u. a. wegen Bearbeitungsrückständen unvollständige Rechnungen, auf denen Angaben zur Typennummer der geförderten Pumpe fehlten. Damit war ihm nicht möglich zu erkennen, ob die beantragte und abgerechnete Pumpe identisch sind. Erschwerend kommt hinzu, dass das BAFA auch nicht prüfen konnte, ob die verbaute Pumpe überhaupt förderfähig ist.

Das BMWK will zukünftig sicherstellen, dass das BAFA die haushaltsrechtlich vorgesehenen Mindeststandards bei der Bearbeitung von Förderfällen einhält.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK dies im Zuge seiner Mitwirkung an Regelungen des BAFA sowie mit seiner Fachaufsicht sicherstellt. (Nummer 5)

- 0.5 Obwohl das BAFA seit Jahren Förderprogramme für das BMWK administriert, erfüllt es diese Aufgaben nicht sachgerecht. Bei vielen der vom Bundesrechnungshof näher betrachteten Förderprogramme gab es in den Jahren 2019 bis 2021 beträchtliche Rückstände bei der Bearbeitung der Förderanträge bzw. der Verwendungsnachweise. Bei einem Förderprogramm waren zum Zeitpunkt der Prüfung über 111 000 Verwendungsnachweise noch nicht geprüft.

Für die Bewältigung seiner umfangreichen Förderaufgaben muss das BAFA eine behördenweite Personalressourcensteuerung aufbauen und nutzen. Das BMWK muss gemeinsam mit dem BAFA realistische Ziele für die Administration der Förderprogramme definieren. Nur so kann das für die Administration der Förderprogramme im BAFA benötigte Personal belastbar ermittelt werden. Außerdem muss das BAFA die Digitalisierung vorantreiben und seine Rekrutierungsinitiative verstärken.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK darauf hinwirkt, die Defizite in der Administration der Förderprogramme durch das BAFA zu beheben. Bis dahin sollte das BMWK dem BAFA keine neuen Förderprogramme übertragen. Förderprogramme sollten nur dann aufgesetzt werden, wenn eine den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprechende Umsetzung gewährleistet ist.

Das BMWK hat zugesichert, dass es gemeinsam mit dem BAFA an einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess arbeite. Das BAFA müsse allerdings regelmäßig – auch kurzfristig – neue und politisch prioritäre Aufgaben für das BMWK übernehmen. Grundsätzlich sei das BMWK bestrebt, negative Auswirkungen von weiteren Aufgabenübertragungen auf bestehende Aufgaben des BAFA zu vermeiden. Darüber

hinaus habe der Gesetzgeber dem BAFA in der Vergangenheit auch gesetzliche Aufgaben zugewiesen und könne in Zukunft noch weitere Aufgaben übertragen. Darüber hinaus gebe es ab Anfang 2024 eine zentrale Neuerung: Ein Teilbereich des Förderprogramms BEGEM – die Antragsabwicklung für den Heizungstausch – werde auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übergehen und damit werde gleichzeitig der angespannten Personalsituation Rechnung getragen.

Ergänzend hat das BMWK ausgeführt, dass Stand Mai 2023 nicht mehr 111 000, sondern nur noch 47 000 Verwendungsnachweise bei dem oben erwähnten Förderprogramm ungeprüft seien. Dies sei auf zusätzliches Personal und die Einführung eines Stichprobenverfahrens zurückzuführen.

Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht. Es hat nicht ausreichend geprüft, ob das BAFA die ihm zugewiesenen Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen kann. Dazu hätte das BMWK neben dem voraussichtlichen Personalbedarf die Personalverfügbarkeit ermitteln müssen. Für die Umsetzung eines Förderprogramms kommen nur diejenigen Stellen in Betracht, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Seit Jahren sind aber mehr als 20 % der Personalstellen des BAFA unbesetzt.

Bei dem o. g. Förderprogramm haben die langen Diskussionen zu möglichen Änderungen der Förderung dazu geführt, dass die Förderinteressierten verunsichert waren und mit einem Antrag warteten. Mit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinie dürfte das Antragsaufkommen – und damit auch die Anzahl der Verwendungsnachweise – erheblich ansteigen. Erst Anfang 2024 mit einer Personalbedarfsermittlung zu beginnen, ist zu spät. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine zügige Bearbeitung von Verwendungsnachweisen ebenso wie eine fristgerechte Antragsbearbeitung (siehe Nummer 4) wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Zielerreichung von Förderverfahren ist. (Nummer 6)

# 1 Aufgaben und Ausgaben des BAFA und in die Prüfung einbezogene Förderprogramme

Das BAFA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWK. Es nimmt administrative Aufgaben des Bundes in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Energie und Wirtschaftsprüferaufsicht wahr.

Im Bereich Wirtschafts- und Mittelstandsförderung soll das BAFA die Wettbewerbsfähigkeit von mittelständischen Unternehmen und Startups stärken. Das Aufgabenspektrum der Wirtschafts- und Mittelstandsförderung umfasst die Bereiche Auslandsmarkterschließung (beispielsweise Auslandsmesseprogramm, Exportinitiative Energie), Beratung und Finanzierung (beispielsweise Unternehmensberatung), Fachkräfte (z. B. Fachkräftesicherung, Stark für Ausbildung, Überbetriebliche Bildungsstätten), Film und Technik (z. B. Deutscher Wirtschaftsfilmpreis, Filmförderung) sowie Handwerk und Industrie (z. B. Handwerksförderung, institutionelle Förderung, innovativer Schiffbau, Tourismusförderung). Das BAFA administriert mehr als 50 Förderprogramme im Bereich Wirtschafts- und Mittelstandsförderung sowie verschiedene Vorhaben und fördert wichtige Institutionen und Verbände.<sup>1</sup>

Im Bereich Energie fördert das BAFA energieeffiziente Techniken sowie Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien beim Heizen.<sup>2</sup> Die Förderprogramme richten sich vor allem an private Haushalte sowie an kleine und mittelständische Unternehmen, die in Energieeffizienz und erneuerbare Energien investieren. Die Förderprogramme reichen von der Energieberatung über die Fach- und Bauplanung bis zur Umsetzung der förderfähigen Maßnahmen.<sup>3</sup>

Im Jahr 2022 zahlte das BAFA nach eigenen Angaben 7,4 Mrd. Euro Fördermittel aus. Dabei stellten die Förderung der Elektromobilität (Umweltbonus) und die Bundesförderung für effiziente Gebäude die zwei größten Posten dar.<sup>4</sup>

Eine weitere Kernaufgabe des Amtes ist die Ausfuhrkontrolle. Eingebunden in die Exportkontrollpolitik der Bundesregierung wirkt das BAFA als Genehmigungsbehörde in enger Kooperation mit anderen Bundesbehörden an einem komplexen Exportkontrollsystem mit. Die Ausfuhrkontrollen orientieren sich im Rahmen internationaler und gesetzlicher Verpflichtungen am Sicherheitsbedürfnis und außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Bundeshaushalt 2021, Vorbemerkung zu Kapitel 0916.

<sup>2</sup> [https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Organisation/Aufgaben/aufgaben\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Organisation/Aufgaben/aufgaben_node.html); abgerufen am 9. Februar 2024.

<sup>3</sup> BAFA, Förderkompass 2023. [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bundesamt/foerderkompass.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bundesamt/foerderkompass.pdf?__blob=publicationFile&v=5); abgerufen am 19. Februar 2024.

<sup>4</sup> [https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Ereignisse/2022/2022\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Ereignisse/2022/2022_node.html); abgerufen am 19. Februar 2024.

<sup>5</sup> [https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Organisation/Aufgaben/aufgaben\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Bundesamt/Organisation/Aufgaben/aufgaben_node.html); abgerufen am 9. Februar 2024.

Der Deutsche Bundestag bewilligte in den letzten Jahren mehrfach zusätzliche Stellen für das BAFA. Ende 2023 hatte das BAFA insgesamt 1 356 Stellen. In den Jahren 2019 bis 2023 lag der Anteil der besetzten Stellen zwischen 70,5 und 82,5 %. Das BAFA hat sieben Abteilungen (siehe Abbildung 1). Der Hauptsitz befindet sich in Eschborn bei Frankfurt am Main (Hessen). Zudem verfügt das BAFA über Außenstellen in Weißwasser (Sachsen), Borna (Sachsen), Merseburg (Sachsen-Anhalt) und Berlin.<sup>6</sup>

Abbildung 1

## Organigramm des BAFA



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAFA.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten Gesamtausgaben für das BAFA in den Jahren 2018 bis 2023 sind in Tabelle 1 dargestellt.

Für den Anstieg der Gesamtausgaben insbesondere in den Jahren 2020 bis 2022 sind im Wesentlichen die Ausgaben für „Entschädigungsleistungen im Rahmen von Durchfuhrkontrollverfahren sowie Verfahren zur Erteilung und Aufhebung von Genehmigungen im Außenwirtschaftsverkehr“ (Kapitel 0916 Titel 683 01)<sup>7</sup> verantwortlich gewesen.

Daneben sind auch die veranschlagten Personalkosten von 73,7 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 114,1 Mio. Euro im Jahr 2021 gestiegen, in den folgenden Jahren aber wieder zurückgegangen.

<sup>6</sup> [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Ministerium/geschaeftsbereich-des-bmwi.html?cms\\_artId=4539b189-39a0-4a8a-9ce8-9b938d980ee0](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Ministerium/geschaeftsbereich-des-bmwi.html?cms_artId=4539b189-39a0-4a8a-9ce8-9b938d980ee0); abgerufen am 9. Februar 2024.

<sup>7</sup> Dieser Titel wurde in den Jahren 2018 und 2019 als Leertitel veranschlagt. Im Jahr 2020 wurden erstmals Mittel bei diesem Titel veranschlagt.

Tabelle 1

## Veranschlagte Gesamtausgaben (in Mio. Euro)

|                               | 2018 | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|-------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Personalausgaben              | 73,7 | 87,9  | 96,9  | 114,1 | 96,4  | 95,9  |
| Sächliche Verwaltungsausgaben | 15,5 | 15,3  | 32,9  | 31,8  | 30,1  | 29,3  |
| Zuweisungen und Zuschüsse     | 0,1  | 0,1   | 200,1 | 100,1 | 52,1  | 0,1   |
| Ausgaben für Investitionen    | 2,1  | 2,1   | 2,1   | 3,2   | 5,5   | 6,3   |
| Gesamtausgaben                | 91,4 | 105,4 | 332,0 | 249,2 | 184,0 | 131,5 |

Quelle: Bundeshaushalte 2018 bis 2023.

Bei unserer Prüfung haben wir die Bearbeitung folgender Förderprogramme durch das BAFA näher betrachtet:

- Richtlinie zur Förderung junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmesse in Deutschland (MJIU),
- Förderung Überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS),
- Unterstützung von Unternehmen bei der betrieblichen Integration von Geflüchteten durch Willkommenslotsen (Willkommenslotsen),
- Marktanreizprogramm zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP),
- Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien in Gebäuden durch Einzelmaßnahmen im Programm „Bundesförderung für effiziente Gebäude“, Teilprogramm Einzelmaßnahmen (BEGEM),
- Förderung der Heizungsoptimierung durch hocheffiziente Pumpen und hydraulischen Abgleich (HZO),
- Förderung der Energieberatung für Wohngebäude (VOB),
- Investitionsprogramm zur Modernisierung der Produktion in der Fahrzeughersteller- und Zulieferindustrie (Fahrzeughersteller und Zulieferindustrie),
- Bezuschussung von Wagniskapital privater Investoren für junge innovative Unternehmen (INVEST) und
- Förderung der seriellen Sanierung (Serielle Sanierung).

## 2 Unterschiedliche IT-Fachanwendungen

(1) Sie übertragen dem BAFA die administrative Umsetzung eines Förderprogramms, ggf. auch nur einzelner Teilprogramme, auf der Basis eines Organisationserlasses. Dieser regelt, wie das BAFA das Programm administrativ abzuwickeln und welche wesentlichen Aufgaben es dabei hat. Diese Aufgaben umfassen in der Regel

- die Erstellung der Antragsformulare, einschließlich Anlagen und Merkblätter,

- die haushalterisch-juristische Prüfung und Bescheidung von Förderanträgen,
- die Vorhabenbegleitung,
- die Verwendungsnachweisprüfung,
- die Erfolgskontrolle der Förderfälle und
- die Auszahlung der Zuwendung.

Grundsätzlich wollen Sie die Bearbeitung von Förderfällen über profi<sup>8</sup> abwickeln. Ihre Hausleitung entschied im Juni 2013, profi ressortweit einzuführen. Ziel war die Nutzung eines vollständig digitalen, medienbruchfreien Fachverfahrens für die Administration und Bewirtschaftung von Fördermaßnahmen, eine verbesserte Datenbasis auch für die Auswertung, Steuerung und Erfolgskontrolle von Fördermaßnahmen sowie die Unterstützung der Haushaltsprozesse. Seit dem Jahr 2017 werden Förderprogramme sukzessive in die Administration mit profi überführt. Neue Fördermaßnahmen sollen, soweit möglich, von Beginn an in profi administriert werden.

Die Entscheidung aus dem Jahr 2013 zur verpflichtenden Nutzung von profi wurde Anfang 2022 überprüft und neu gefasst. Dabei haben Sie festgehalten, dass profi aufgrund seiner grundlegenden Ausrichtung auf Forschungs- und Entwicklungs-Förderprogramme nicht für alle Fördermaßnahmen des BMWK geeignet sei. Daher haben Sie den künftigen Einsatz von profi gegenüber alternativen IT-Verfahren wie folgt geregelt:

- Sofern profi für die Bewirtschaftung einer Fördermaßnahme geeignet ist, soll es verpflichtend verwendet werden, unabhängig von der administrierenden Stelle (zumeist nachgeordnete Behörde oder Projektträger).
- Neue Fördermaßnahmen sollen von Beginn an in profi administriert werden.
- Bestehende Fördermaßnahmen, die noch nicht in vollständig digitalen Verfahren administriert werden, sollen mit der nächsten Novelle möglichst nach profi (oder ggf. in ein alternatives vollständig digitales Fachverfahren zur Administration und Bewirtschaftung) überführt werden.
- Fördermaßnahmen, für die profi aktuell z. B. aus technischen Gründen nicht geeignet ist (wie z. B. die „Masse[n]verfahren“<sup>9</sup> des BAFA), können in alternativen digitalen Fachverfahren administriert werden, sofern diese ein vollständig digitales Verfahren (von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Fördermittel) sicherstellen und alle zuwendungs- und kassenrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

Bei einer Ausschreibung von Projektträgerleistungen im März 2023 forderten Sie in der Leistungsbeschreibung, dass die Anbieter für die Antragstellung Ihr neues zentrales Förderportal für die Autorisierung und Projektantragstellung sowie die Vorhabenbegleitung (z. B. Einreichen von Nachweisen, Berichten, Zahlungsanforderungen) nutzen.

---

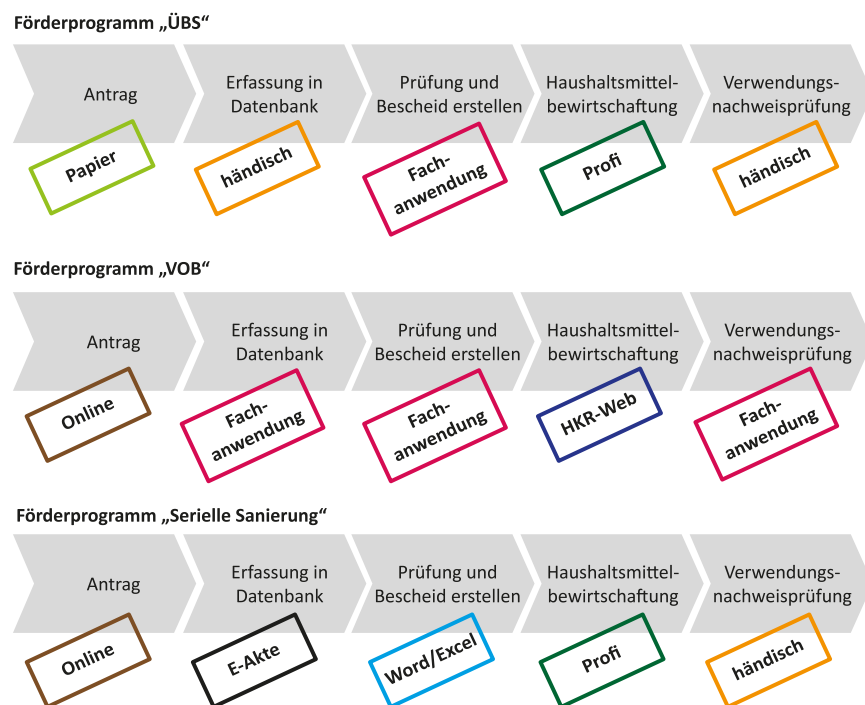
<sup>8</sup> Projektförderinformationssystem profi, Federführung/technische Verantwortung: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

<sup>9</sup> „Masse[n]verfahren“ definiert das BMWK als Förderverfahren mit über 1 000 Anträgen p. a.

Ausweislich des IT-Rahmenkonzepts des BAFA werden dort aktuell – für alle Aufgaben, nicht nur für Förderprogramme – ca. 80 verschiedene individuell zugeschnittene IT-Verfahren verwendet. Diese seien überwiegend speziell auf die Bedürfnisse des BAFA ausgerichtete Eigenentwicklungen. Sie würden in Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachreferaten und dem Steuerungsreferat erstellt und mit eigenem Personal sowie mit Unterstützung von externen Softwaredienstleistern gepflegt. Das BAFA setzt für die in unsere Prüfung einbezogenen zehn Förderprogramme sieben verschiedene IT-Fachanwendungen ein. Bei der Administration der zehn Förderprogramme verwendet das BAFA unterschiedliche Methoden für die anfallenden Arbeitsschritte (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

## Ablaufdiagramm Bearbeitung Förderprogramme



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAFA.

Soweit neue Förderprogramme nicht in profi administriert werden sollen, setzt das BAFA für sie zahlreiche unterschiedliche IT-Lösungen ein.<sup>10</sup> Seit Mitte 2022 verwendet das BAFA als Grundlage der IT-Fachanwendungen ausschließlich das Datenbanksystem eines Anbieters.

Anträge für einzelne Förderungen sind überwiegend elektronisch über die Internetseite des BAFA in einer gesonderten IT-Anwendung möglich. Danach werden die Datensätze

<sup>10</sup> Unter dem Begriff IT-Lösungen sind in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung zum einen in sich geschlossene Datenbanklösungen zu verstehen. Zum anderen gehören dazu auch Verfahren, bei denen nur die Daten der einzelnen Projekte in einer Datenbank gespeichert werden, für das Erstellen von Schriftstücken aber z. B. Vorlagen einer Standardtextverarbeitungssoftware genutzt werden, die automatisiert auf Felder der Datenbank zugreift.

elektronisch in IT-Fachanwendungen oder die E-Akte transferiert. Anschließend bearbeitet das BAFA die Vorgänge voll elektronisch oder auch händisch (vgl. Abbildung 2).

Obwohl das BAFA für die fachliche Administration der Förderprogramme individuell zugeschnittene IT-Fachanwendungen nutzt, bewirtschaftet es die Haushaltsmittel regelmäßig in profi. Zur Zahlbarmachung nutzt es neben profi auch das HKR-Web-Verfahren der Bundeskasse oder seine IT-Fachanwendungen. Profi nutzt es auch für die Kontrolle von Fristen (beispielsweise bei Vorlage der Verwendungsnachweise). Die Verwendungsnachweise bearbeitet das BAFA teilweise in den IT-Fachanwendungen, teilweise händisch.

Beim Förderprogramm Serielle Sanierung reichen die Zuwendungsempfänger beispielsweise die Verwendungsnachweisunterlagen elektronisch ein. Das BAFA erstellt den Prüfvermerk in Word und speichert diesen in der E-Akte.

In der Zuwendungsdatenbank des Bundes erfasst das BAFA die Förderfälle bei den von uns betrachteten Förderprogrammen unterschiedlich. Während profi die Daten automatisiert über eine Schnittstelle übermittelt, nimmt das BAFA bei einem Förderprogramm die Eintragungen in der Zuwendungsdatenbank des Bundes händisch vor. Bei den übrigen Förderprogrammen werden die Förderfälle aus der IT-Fachanwendung in eine Datei exportiert und diese händisch über eine Schnittstelle in der Zuwendungsdatenbank des Bundes hochgeladen (vgl. Nummer 7 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung).

(2) Das BAFA nutzt für die Administration von Förderprogrammen mehrere verschiedene IT-Fachanwendungen. Im Unterschied zum Einsatz nur einer IT-Fachanwendung verursacht dies in der Regel Mehraufwand im Betrieb sowie in der Wartung, der Pflege und der Aus- bzw. Fortbildung von Personal. Dazu kommen ggf. zusätzliche Lizenzkosten für die verschiedenen Programme. Dies ist unwirtschaftlich.

Seit Mitte 2022 nutzt das BAFA für neue Förderprogramme ein einheitliches Datenbanksystem. Dennoch werden bei Richtlinienverlängerungen die bestehenden zusätzlichen Datenbanksysteme weiterverwendet. Unterschiedliche Datenbanklösungen führen ebenfalls zu vermeidbarem Mehraufwand.

Die IT-Fachanwendungen unterscheiden sich in ihrer Struktur, in der Anwendung sowie in der Bearbeitungstiefe. Teilweise sind weitere IT-Anwendungen hinzuzuziehen, um die Bearbeitung vollständig vornehmen zu können.

Ziel sollte es sein, eine einheitliche Bedienoberfläche für diejenigen Förderverfahren im BAFA zu schaffen, die außerhalb von profi bewirtschaftet werden, solange profi noch nicht flächendeckend angewendet werden kann. Insbesondere Beschäftigte des BAFA, die Auskünfte erteilen sollen, und Antragstellerinnen und Antragsteller, die Auskünfte benötigen, würden davon profitieren. Medienbrüche bei der Administration der Förderprogramme sind zu vermeiden. In diesem Zusammenhang haben wir auf die laufende Evaluierung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) verwiesen, die die Konsolidierung von IT-Lösungen für Fördermanagement-Dienste in der Bundesverwaltung zum Gegenstand hat. Ein weiteres Beispiel für eine Vereinheitlichung ist Ihre Vorgabe aus dem März 2023, dass

Anbieter der Projektträgerleistungen Ihr neues zentrales Förderportal nutzen müssen. Die Vorgabe, die sich in diesem Fall an externe Projektträger richtet, sollte gleichermaßen für das BAFA gelten.

Eine einheitliche IT-Fachanwendung sollte über eine automatische Schnittstelle zur Zuwendungsdatenbank verfügen. Die in Nummer 7 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellten Differenzen zwischen den Auswertungen des BAFA und den Eintragungen in der Zuwendungsdatenbank des Bundes ließen sich so vermeiden. Bei den mit profi administrierten Förderprogrammen haben sich nämlich keine Differenzen ergeben.

Eine einheitliche IT-Fachanwendung mit einem einheitlichen Datenbanksystem im Hintergrund und einer einheitlichen Bedienoberfläche würde den Pflege- und Betreuungsaufwand deutlich reduzieren (z. B. bei der Einspielung von Updates). Bei der Überarbeitung bzw. der Verlängerung von Förderrichtlinien sollte zunächst geprüft werden, ob auf eine Bearbeitung über profi umgestellt werden kann. Sollte dies in Ausnahmefällen nicht möglich sein, sollte auf die vom BAFA angestrebte einheitliche IT-Fachanwendung umgestellt werden. Die von Ihnen perspektivisch angestrebte weitgehende Nutzung von profi würde auch den Aufwand der Fachreferate im BAFA für das Auswerten von Daten reduzieren, da Sie direkt auf die Daten zugreifen könnten.

(3) Sie sollten auf eine einheitliche Administration der Förderprogramme durch das BAFA, wie im Jahr 2013 festgelegt und im Jahr 2022 bekräftigt, hinwirken. Bei der Neufassung oder Verlängerung von Förderrichtlinien sollte das BAFA prüfen, ob die Administration auf profi überführt werden kann. Scheidet diese Möglichkeit aus, sollten Sie darauf hinwirken, dass das BAFA eine einheitliche IT-Fachanwendung basierend auf einem einheitlichen Datenbanksystem einsetzt. Daneben sollte das BAFA prüfen, ob es die Bedienoberfläche zur Administration von Förderprogrammen vereinheitlichen kann.

(4) Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Sie sich derzeit in Abstimmung mit dem BAFA zur Aktualisierung des Organisationserlasses und zur Anwendung von profi bzw. anderer Fachverfahren befänden. Sie wollen dabei die Empfehlungen aus dieser Prüfung adressieren. Darüber hinaus sollen auch die spezifischen Anforderungen der vom BAFA administrierten Fördermaßnahmen, der Stand der IT-Konsolidierung des Bundes sowie Entwicklungen im Bereich des Online-Zugangsgesetzes berücksichtigt werden.

Sie haben ausgeführt, dass Förderprogramme im BAFA derzeit mit unterschiedlichen IT-Fachanwendungen und noch nicht in jedem Fall vollständig digital administriert würden. Dies habe technische, wirtschaftliche und zeitliche Gründe. Insbesondere Massenverfahren benötigten hinsichtlich ihrer Administration einen volldigitalen und sehr effizienten Workflow. Die Bestandsaufnahme für einen konsolidierten Fördermanagementdienst habe gezeigt, dass profi hierfür derzeit und künftig nicht geeignet sei. Außerdem komme dem BAFA mit dieser Art von Förderprogrammen und den eingesetzten IT-Verfahren weitgehend ein Alleinstellungsmerkmal innerhalb der Bundesverwaltung zu.

Dies bedeute für das BAFA, dass mittelfristig neben profi auch weiterhin eigene IT-Fachverfahren eingesetzt werden müssten. Die eigenen IT-Verfahren würden für neue

Förderprogramme, für die die Administration und Bewirtschaftung in profi nicht geeignet ist, stets auf der neuesten Technologie aufgesetzt und spezifisch angepasst. Das BAFA habe hierfür Prozesse aufgesetzt, um mit dem digitalen Fortschritt mitzuhalten, neue Methoden und Werkzeuge zur Softwareentwicklung einzusetzen und die internen Abläufe und die Benutzerfreundlichkeit (einschließlich einheitlicher Bedienoberfläche) zu verbessern. Sofern vom BAFA administrierte Förderprogramme verlängert oder novelliert würden, für deren Bewirtschaftung profi nicht geeignet ist, werde im BAFA geprüft, ob eine Neuentwicklung oder die Fortführung der alten Fachanwendung wirtschaftlicher sei. Die Entscheidung über die einzusetzende IT-Fachanwendung werde mit dem BMWK abgestimmt. Das Verfahren hierzu solle künftig im Organisationserlass oder in anderer Weise festgelegt und dokumentiert werden.

(5) Wir hatten nicht gefordert, dass das BAFA profi als einziges IT-Verfahren anwendet. Vielmehr sollte es bei der Neufassung oder Verlängerung von Förderrichtlinien prüfen, ob die Administration auf profi überführt werden kann. Scheidet diese Möglichkeit aus, sollten Sie darauf hinwirken, dass das BAFA eine einheitliche IT-Fachanwendung basierend auf einem einheitlichen Datenbanksystem einsetzt.

Eine einheitliche Datenbank sowie eine einheitliche Bedienoberfläche würden die Administration erheblich erleichtern. Wenn das BAFA weiterhin die Notwendigkeit sieht, mehrere verschiedene IT-Verfahren zu nutzen, sind die dadurch zu erwartenden Mehraufwendungen im Betrieb, in der Wartung, der Pflege, der Aus- bzw. Fortbildung von Personal und ggf. zusätzliche Lizenzkosten im Vergleich zum Einsatz nur einer IT-Fachanwendung in die Entscheidung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Wir halten unsere Empfehlung aufrecht und erwarten, dass das BAFA sich um eine einheitliche IT-Fachanwendung basierend auf einem einheitlichen Datenbanksystem bemüht. Daneben sollte das BAFA prüfen, ob es die Bedienoberfläche zur Administration von Förderprogrammen vereinheitlichen kann.

### 3 Wirtschaftlichkeit der Beauftragung des BAFA

(1) Für die Administration der Förderprogramme Ihres Hauses stehen Ihnen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Förderprogramme können durch Ihre Referate, durch Bundes- oder Landesbehörden oder durch externe Dritte (sog. Projektträger) administriert werden. Sie haben das BAFA mit der Administration einer Vielzahl von Förderprogrammen beauftragt und ihm die jeweilige Aufgabe durch Organisationserlass zugewiesen. Vor Zuweisung der Aufgabe fragen Sie regelmäßig beim BAFA an, ob und unter welchen Voraussetzungen es die Aufgabe übernehmen kann.

Uns liegen zu sechs der acht von uns näher betrachteten Förderprogramme bzw. Förderprogrammpakete<sup>11</sup> Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Die Administration durch das BAFA

---

<sup>11</sup> Die Förderprogramme „Heizungsoptimierung“ (HZO) und „Marktanreizprogramme“ (MAP) sind zum 1. Januar 2021 in dem Förderprogramm „Bundesförderung effiziente Gebäude“ (BEG) aufgegangen.

begründeten Sie z. B. damit, dass es sich um die Fortführung oder Erweiterung eines bereits zuvor von diesem administrierten Förderprogrammes handele. Die organisatorischen und technischen Voraussetzungen seien etabliert und ein Wechsel zu einer anderen administrierenden Stelle sei mit erheblichem Aufwand verbunden. In einigen Fällen war (auch) die angebliche Dringlichkeit der Umsetzung ein Grund für die Aufgabenzuweisung an das BAFA. Zu einem Förderprogramm führten Sie aus, die Vollzugswirtschaftlichkeit durch eine nachgeordnete Behörde oder einen Projektträger werde grundsätzlich als gleichwertig und gut eingestuft. Für das Antragsverfahren und die Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen seien im vorliegenden Fall Erfahrungen im Bereich der Investitionsförderung und bei einstufigen Antragsverfahren notwendig. Die Administration durch eine nachgeordnete Behörde solle bei diesen Voraussetzungen grundsätzlich einer Vergabe an einen externen Projektträger vorgezogen werden. Bei einem anderen Förderprogramm betonten Sie ebenfalls die Eigenschaft als „Investitionsförderprogramm“. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten Sie aus, dass das BAFA das Förderprogramm günstig administrieren werde. Im Gegensatz zu externen Projektträgern würden beim BAFA kaum Overhead-Kosten anfallen.

Bei allen von uns näher betrachteten Förderprogrammen enthielten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keine Darstellung der monetären Auswirkungen der jeweils angeführten Durchführungsvarianten. Bei diesen Durchführungsvarianten stellten Sie nicht alle Vor- und Nachteile dar, die mit der Administration der Förderprogramme verbunden sein können. Auf das Risiko einer nicht rechtzeitigen Personalgewinnung, mögliche Ausgaben für die Gewinnung des Personals oder auch die Frage der Weiterbeschäftigung des Personals bei einem möglichen Auslaufen des Förderprogramms gingen Sie z. B. nicht ein.

Zu einigen der von uns näher betrachteten Förderprogramme bzw. Förderprogrammpakete liegen rückschauende Betrachtungen<sup>12</sup> vor, die auch die Administration durch das BAFA bewerten. Zum Förderprogramm „Willkommenslotsen“ liegt ein Evaluierungsbericht aus dem Januar 2019 vor. Demnach habe im Jahr 2017 der Anteil der Kosten für Verwaltung und Steuerung an den Förderprogrammausgaben 6,6 % betragen.<sup>13</sup> Die Kosten beziehen sich dabei auf „veranschlagte“ Kosten (Plankosten). Weitere 3,1 % seien auf die fachlich-inhaltliche Begleitung entfallen.<sup>14</sup> In diesem Evaluierungsbericht sind als Vergleichswerte auch die Anteile der Administrationskosten zu folgenden Förderprogrammen angegeben:

- Invest: 2,5 %;
- MjIU: 5,2 %;
- VOB: 17,6 %.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Evaluierungen oder Organisationsuntersuchungen, entweder durch das BAFA oder durch Dritte.

<sup>13</sup> Bezug: Summe der bewilligten Bundesmittel für Vorhaben sowie der Summe der veranschlagten Mittel für die Steuerung und Verwaltung des Förderprogramms.

<sup>14</sup> Ramboll Management Consulting GmbH, Evaluation des Förderprogramms „Willkommenslotsen“, Januar 2019, Nummer 5.1.1 (S. 81). [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/1a-pdf-rmc-evaluation-willkommenslotsen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/1a-pdf-rmc-evaluation-willkommenslotsen.pdf?__blob=publicationFile&v=1); abgerufen am 9. Februar 2024.

<sup>15</sup> Ramboll Management Consulting GmbH, Evaluation des Förderprogramms „Willkommenslotsen“, Januar 2019, Tabelle 3 (S. 82). [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/1a-pdf-rmc-evaluation-willkommenslotsen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/1a-pdf-rmc-evaluation-willkommenslotsen.pdf?__blob=publicationFile&v=1); abgerufen am 9. Februar 2024.

Nach Angaben des BAFA lassen sich aus seiner KLR grundsätzlich die Administrationskosten der einzelnen Förderprogramme ermitteln. Lediglich eines der von uns näher betrachteten Förderprogramme sei als Teil einer umfassenderen Kostenstelle dort miterfasst. Für das Jahr 2021 lagen bis Ende 2022 die Ergebnisse der KLR nicht vor. Das BAFA führte aus, dass die KLR etwa zwei Jahre im Rückstand sei. Ursache seien ein nicht besetzter Dienstposten und zeitweilige Abwesenheiten von Beschäftigten des Fachreferats. Für das Jahr 2021 stellte das BAFA im Verlauf der Erhebungen die Ist-Kosten für die von uns näher betrachteten Förderprogramme zur Verfügung, für die Jahre 2019 und 2020 dagegen lediglich für zwei der Förderprogramme. Hierzu hätten die Fachreferate mit dem Organisationsreferat die tatsächlich eingesetzten Personalkapazitäten als Vollzeitäquivalente ermittelt und mit den Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen bewertet. Das BAFA teilte ergänzend mit, dass Sie solche Angaben von den Fachreferaten des BAFA regelmäßig anfordern würden.

Für die parlamentarische Beratung Ihres Einzelplans haben Sie für einige der von uns näher betrachteten Förderprogramme die voraussichtlichen Administrationsausgaben des BAFA angegeben. Zu vier Förderprogrammen ist dabei der voraussichtliche Personalbedarf in Vollzeitäquivalenten angegeben, in einem Fall zusätzlich die Ausgaben für dieses Personal in Euro sowie deren Verhältnis zum Fördervolumen. Sie teilten während der Erhebungen mit, dass es sich um vorkalkulatorische Angaben oder um die dem Referat zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten handle. Zu einem der Förderprogramme ist ausgeführt, dass die Angabe zum Verhältnis der Ausgaben zum Fördervolumen entfalle, weil das Förderprogramm durch eine Behörde administriert werde.

Wie nachstehend unter den Nummern 4 und 5 näher ausgeführt, entspricht die Administration der Förderprogramme durch das BAFA nicht in allen Fällen den haushaltsrechtlichen Vorgaben oder den mit Ihnen vereinbarten Standards.

Bei Förderprogrammen Ihres Hauses, die zurzeit von Projektträgern administriert werden, stellen Sie in der monetären Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Regel einen Kostenvergleich der denkbaren Durchführungsvarianten dar. Die monetäre Betrachtung ergab in diesen Fällen, dass die Administration durch einen Projektträger geringere Kosten erwarten lässt als die Administration durch eine Behörde. Mit jeder Entscheidung über die – ggf. erneute – Vergabe an einen Projektträger erhalten Sie aktuelle Marktpreise für die Administration der Förderprogramme. Mit den späteren Abrechnungen der Vergütung des Projektträgers erhalten Sie Kenntnis der vom Bund zu leistenden Zahlungen für die Administration eines Programms.

(2) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen angemessen sein, also in Methodik und Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme stehen. Sie müssen dabei aber Aussagen zu allen relevanten Aspekten einer Entscheidung enthalten. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Beauftragung des BAFA haben diesen Anforderungen nicht entsprochen. Der Ausschluss anderer Durchführer als des BAFA ist unzureichend begründet, wenn ihm z. B. lediglich die Annahme zugrunde liegt, das BAFA werde günstig mit geringen Overhead-Kosten arbeiten. Der Anteil der einem Förderprogramm zuzurechnenden Overhead-Kosten müsste sich bei bereits laufenden Förderprogrammen aus der KLR des

BAFA ergeben, bei neuen Förderprogrammen nach deren Systematik herleitbar sein. Er wäre in der monetären Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzugeben. Dass ein Förderprogramm schnell anlaufen soll, genügt als Begründung für die Aufgabenzuweisung an das BAFA keineswegs generell, sondern höchstens ausnahmsweise in Fällen, die außerhalb Ihrer Einflussphäre liegen (z. B. im Falle des Programms „Willkommenslotsen“ im Jahr 2015). Auf den ersten Blick mag es vorteilhaft erscheinen, wenn das BAFA ein bereits bisher von ihm administriertes Förderprogramm auch weiterhin administriert. Eine fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzt diese Einschätzung aber nicht. In welchem Umfang Ausgaben entstehen, wenn eine andere Stelle als bisher ein Programm administriert und welche Auswirkungen das auf die Wirtschaftlichkeit hat, ist lediglich ein weiterer Aspekt, der in der monetären Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen ist. Auch kann die Frage der Personalgewinnung oder der späteren Weiterbeschäftigung des bisher eingesetzten Personals bei einem möglichen Auslaufen des Förderprogramms durchaus Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit haben. Diese Aspekte haben Sie bisher nicht berücksichtigt. Soweit diese Aspekte nicht monetär bewertbar sein sollten, wären sie zumindest als Risiken in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.

Den Ausgaben des BAFA für die Administration eines einzelnen Förderprogramms liegt keine vertraglich vereinbarte Vergütung wie bei einem Projektträger zugrunde, sondern sie ergeben sich aus der Inanspruchnahme von Mitteln verschiedener Titel vor allem des Kapitels 0916. Wie die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zeigen, die zu Beauftragungen von Projektträgern führten, muss die Administration von Förderprogrammen durch eine Behörde wie das BAFA nicht generell wirtschaftlich sein. Die Wirtschaftlichkeit hängt vielmehr von den jeweiligen Spezifika des Förderprogramms ab und ist daher in jedem einzelnen Fall angemessen zu untersuchen. Die Angaben in der Evaluierung des Förderprogramms „Willkommenslotsen“ zu diesem und weiteren Förderprogrammen lassen erkennen, dass der Anteil des Administrationsaufwandes für Förderprogramme auch beim BAFA sehr hoch sein kann. Der Administrationsaufwand des BAFA bedarf daher einer regelmäßigen kritischen Betrachtung.

Zur begleitenden Erfolgskontrolle benötigen Sie und das BAFA Angaben zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben für die Administration der Programme. Die beim BAFA eingerichtete KLR sollte dies leisten können. Seit etwa zwei Jahren ist eine darauf gestützte Wirtschaftlichkeitskontrolle jedoch nicht möglich, weil das BAFA aus seiner KLR keine auch nur annähernd aktuellen und damit belastbaren Daten bereitstellen kann. Die Fachreferate des BAFA mussten deshalb für unsere Prüfung die Kosten für das Jahr 2021 gesondert zusammenstellen.

Werden zum Vergleich Förderprogramme herangezogen, die Sie durch Projektträger administrieren lassen, liegen Ihnen in diesen Fällen regelmäßig belastbare Angaben zu den Administrationsausgaben vor, ohne dass Sie diese im Einzelnen ermitteln müssen. In der Planungsphase entsprechen diese den Ergebnissen der Ausschreibungen, in der Durchführungsphase den gezahlten Vergütungen. Damit liegt eine wichtige Datengrundlage für die haushaltsrechtlich vorgesehenen begleitenden Erfolgskontrollen, hier zur Wirtschaftlichkeit der Administration eines Förderprogramms, vor. Dies ist bei den durch das BAFA administrierten Förderprogrammen nicht der Fall. Hier müssen Sie erst die damit verbundenen Kosten im

Detail z. B. mit Hilfe einer KLR ermitteln. Dass Sie diese Notwendigkeit, die Kosten hier zielgerichtet im Einzelnen zu ermitteln, nicht angemessen berücksichtigt haben, zeigt sich auch daran, dass Sie in den Unterlagen für die parlamentarische Beratung Ihres Einzelplans die voraussichtlichen Administrationsausgaben des BAFA in aller Regel nicht beziffern und das Verhältnis dieser Ausgaben zu den veranschlagten Fördermitteln nicht herleiten.

Für Ihre Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Administration der Förderprogramme durch das BAFA müssen Sie zunächst sicherstellen, dass es die Mindeststandards bei der Administration erfüllen wird bzw. erfüllt. Nach unseren Feststellungen in den Nummern 4 und 5 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ist dies nicht immer gegeben. Werden die Mindeststandards aber nicht eingehalten, sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nicht aussagekräftig und können nicht Grundlage Ihrer Entscheidungen sein. Projektträger dagegen werden bei ihren Angeboten Risikoaufschläge einkalkulieren bzw. während der Durchführung auch kurzfristig zusätzlichen Aufwand betreiben, um die Leistung vertragsgerecht zu den vereinbarten Mindeststandards zu erbringen. Ein Inkaufnehmen einer Leistungserbringung des BAFA unterhalb der geltenden Standards führt zu geringeren Ausgaben und verzerrt den Vergleich mit der Aufgabenerbringung durch einen Projektträger.

Wenn das BAFA die Mindeststandards nicht erfüllen kann, wäre dies zudem ein Anhaltspunkt, dass das BAFA nicht (weiter) als geeignete Lösung für die Administration des betreffenden Förderprogramms angesehen werden kann. Bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind jedoch nur Lösungen zu betrachten und im Weiteren miteinander zu vergleichen, die für die jeweilige Zielsetzung geeignet sind.

(3) Sie haben

- unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Anforderungen die Mindeststandards zu bestimmen, die das BAFA bei der Administration eines Förderprogramms erfüllen muss,
- auf dieser Grundlage bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der Planungsphase die Ausgaben belastbar zu ermitteln, die mit der Administration eines Förderprogramms durch das BAFA voraussichtlich entstehen,
- die zu erwartenden Ausgaben möglicher geeigneter Handlungsalternativen für die Durchführung (z. B. Administration durch einen Projektträger) den Ausgaben einer Administration durch das BAFA gegenüberzustellen,
- bei der Erfolgskontrolle die Einhaltung der Mindeststandards der Aufgabenerfüllung zu überprüfen und
- die tatsächlich entstandenen bzw. die ggf. für die ordnungsgemäße Bearbeitung notwendigen Ausgaben für die Administration zu beurteilen.

Wir haben es zudem für geboten gehalten, dass Sie in den Unterlagen zur parlamentarischen Beratung Ihres Einzelplans auch bei den vom BAFA administrierten Förderprogrammen die dafür voraussichtlich anfallenden Administrationsausgaben beziffern und ins Verhältnis zu den Fördermitteln stellen.

(4) Sie haben zugesagt, unsere Empfehlungen aufzunehmen. Sie beabsichtigen, die ressortspezifische Arbeitshilfe für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase von Fördermaßnahmen unter Einbindung des BAFA zu ergänzen. Sie wollen dabei Hinweise zur Entscheidung über die administrierende Stelle und zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen bei Administration durch eine Behörde aufnehmen und zukünftig anwenden. Hierbei würden methodische Hinweise u. a. zu den Möglichkeiten aufgenommen, Erkenntnisse aus der KLR zu nutzen. Ebenso werde in diesem Zusammenhang geprüft, ob und wie methodisch Erkenntnisse zum Vollzugsaufwand aus der laufenden Administration von Förderprogrammen für die Abschätzung des Vollzugsaufwands neuer, künftiger Förderprogramme genutzt werden können. Zugleich müsse die Heterogenität der Förderprogramme berücksichtigt werden. Hierbei sei auch der einmalige Aufwand zum Aufsetzen der Verfahren zu berücksichtigen, u. a. die oben genannten Aufgaben zur Erstellung einer an die Spezifika der Förderung angepassten IT-Fachanwendung.

Aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte zur Einführung der Kostenstellen bei Aufgabenübertragung hätten im Jahr 2019 nur sechs der bei der Prüfung betrachteten Förderprogramme Kostenstellen in der KLR. Die Daten (Ist-Kosten) aus der KLR (Jahre 2019 und 2020) hätten Sie uns mitgeteilt. Im Zusammenhang mit der methodischen Weiterentwicklung würden Sie sich zusammen mit dem BAFA auch mit der Frage einer geeigneten Struktur von Kostenstellen befassen. Ungeachtet der KLR könne eine sachgerechte Erfolgskontrolle auf Basis der kalkulatorischen Kosten erfolgen. Das BAFA sei bestrebt, die vorhandenen Rückstände im laufenden Jahr vollständig abzubauen. Hierzu sei temporär personelle Unterstützung zugeteilt worden.

Aus Ihrer Sicht sollte eine Aussage, dass die Administration von Förderprogrammen durch eine Projektträgerschaft oder die Aufgabenübertragung an das BAFA bzw. allgemein eine Behörde wirtschaftlicher sein könnte, nicht pauschal getroffen werden. Dies sei jeweils im Einzelfall zu entscheiden und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dokumentieren. Es habe sich gezeigt, dass Projektträgerschaften vor allem bei der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation üblich sind, da die Projektträger auch fachlich-wissenschaftliche Aufgaben übernehmen. Das BAFA habe wiederum im Bereich der Masseverfahren ein Alleinstellungsmerkmal. Anhand des Beispiels des Administrationsaufwandes für das Förderprogramm VOB haben Sie darauf hingewiesen, dass eine Betrachtung aus dem Jahr 2023 nun einen Anteil von nur 1 % Prozent, anstatt zuvor 17,6 % ergeben habe. Es habe sich zudem gezeigt, dass der Bietermarkt bei Projektträgerschaften begrenzt sei und auch Projektträger vor ähnlichen Herausforderungen wie das BAFA z. B. bei der Personalrekrutierung stünden.

(5) Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie die Arbeitshilfen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiter verbessern und zukünftig anwenden wollen. Wir erwarten, dass Sie dabei unsere einzelnen Empfehlungen aufgreifen.

Die Absicht des BAFA, die Angaben in seiner KLR zu aktualisieren, halten wir für überfällig. Für die Steuerung der Programme sowie die Durchführung der Erfolgskontrollen, aber auch für die Einschätzung des Aufwandes künftiger Programme halten wir die zeitgerechte Erfassung der Ist-Kosten für unverzichtbar. Zu Ihrem Hinweis, dass bei dem Förderprogramm VOB mittlerweile nur noch ein vergleichsweise geringer Administrationsaufwand entsteht,

merken wir an, dass auch ein privater Projektträger das Programm bereits in der Vergangenheit hätte wirtschaftlich verwalten und auch aktuell mit einem ähnlich günstigen Anteil von Administrationskosten durchführen können. Auch wenn im Falle der Fortführung eines Förderprogramms mit einem geringen Administrationsaufwand zu rechnen ist, ist die Entscheidung über die administrierende Stelle anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu treffen.

Wir stimmen mit Ihnen überein, dass Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Administration von Förderprogrammen durch Behörden oder andere Stellen nicht pauschal getroffen werden dürfen. Selbst wenn Erfahrungswerte für das BAFA oder einen Projektträger sprechen, ist die Prüfung einzelfallbezogen und ergebnisoffen vorzunehmen. Eine Vorfestlegung hat zu unterbleiben. Bei der Prüfung der Umsetzungsalternativen dürfen Sie nur diejenigen Stellen einbeziehen, die absehbar in der Lage sind, das Programm mit ausreichend Personal umzusetzen. Im Anschluss sind die so ermittelten Alternativen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu vergleichen. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zu dokumentieren.

## 4 Bearbeitung der Förderfälle durch das BAFA

(1) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nach § 23 BHO für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zuwendungen dürfen gemäß § 44 Absatz 1 BHO nur unter den Voraussetzungen des § 23 der BHO gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen ist. Gemäß Nummer 5.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO ergeben sich die allgemeinen Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetzes z. B. zur Projektförderung (ANBest-P) aus der entsprechend einschlägigen Anlage zu § 44 BHO. Diese ist unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Der Zuwendungsempfänger muss der Bewilligungsbehörde spätestens sechs Monate nach Erfüllung des Zuwendungszwecks oder nach Ablauf des Bewilligungszeitraums die Verwendung der Zuwendung nachweisen.<sup>16</sup> Die Bewilligungsbehörde hat regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung; Nummer 11.1 der VV zu § 44 BHO). Gemäß Nummer 11.4 Satz 1 der VV zu § 44 BHO ist die vertiefte Prüfung innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen.

Sie haben mit dem BAFA für die Durchführung von Förderprogrammen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Energieeffizienz und Wärme aus erneuerbaren Energien jeweils sogenannte

---

<sup>16</sup> § 44 Absatz 1 BHO, VV Nummer 10.1 zu § 44 BHO, Nummer 6.1 ANBest-P, Nummer 7.1 ANBest-P-Kosten.

Service Level<sup>17</sup> vereinbart. Die vereinbarten Service Level umfassen die Bereiche Telefonhotline, Beschwerdemanagement, Reaktionszeiten und Controlling/Evaluation. Die Service Level-Vereinbarungen bilden dabei jeweils die Erstreaktionszeiten des BAFA ab.

Für die von uns näher betrachteten Förderprogramme lagen bei den Programmen Serielle Sanierung, BEGEM (inklusive MAP und HZO) und VOB solche Service Level-Vereinbarungen vor. Für weitere Förderprogramme vereinbarten Sie mit dem BAFA Fristen, z. B. zur Bearbeitungsdauer der Förderanträge und der Prüfung der Verwendungsnachweise.

Die Einhaltung der Service Level-Vereinbarungen und der vorgenannten sonstigen Vereinbarungen werden durch den Leitungsstab des BAFA laufend überwacht. Das BAFA erstellte regelmäßig Controllingberichte mit entsprechenden Soll-Ist-Vergleichen. Die Controllingberichte wurden an die Hausleitung des BAFA und an die jeweiligen Fachreferate Ihres Hauses versandt.

Nach den uns vorliegenden Controllingberichten wurden für einzelne Förderprogramme teilweise über Monate die Zielvorgaben für die Bearbeitungsdauer verfehlt. Bei der BEGEM dauerte die Bearbeitung der Anträge und die Prüfung der Verwendungsnachweise im gesamten Jahr 2022 deutlich länger als vorgegeben.

Sie selbst erläuterten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Förderprogramm INVEST, dass die Administration durch das BAFA im Vergleich zur Beauftragung eines Projektträgers als wirtschaftlich bezeichnet werden könne. Jedoch reiche die Personalausstattung beim BAFA zunehmend nicht mehr aus, um das Antragsaufkommen zu bewältigen. Infolge dessen leide die Erreichbarkeit der Ansprechpartner beim BAFA für die Antragsteller und erhöhe sich die Dauer der Bearbeitungszeit.<sup>18</sup>

Wir haben 775 437 Förderanträge der Jahre 2019 bis 2021 bei den von uns näher betrachteten Förderprogrammen ausgewertet. Davon waren nach Ablauf der vereinbarten Bearbeitungsfristen 419 705 Anträge nicht bearbeitet (54,1 %). Dies betraf die Programme BEG, MAP, HZO, MjIU, Fahrzeughersteller und Zulieferindustrien, Serielle Sanierung und VOB. Bei 4 263 dieser Förderfälle betrug die Bearbeitungszeit der Anträge mehr als ein Jahr (0,55 %).

Wir haben außerdem für mehrere der von uns näher betrachteten Förderprogramme die Dauer der Verwendungsnachweisprüfung untersucht. Die nachfolgenden Aussagen basieren auf den von Ihnen vorgelegten Unterlagen aus dem November 2022. Unsere Auswertung

---

<sup>17</sup> Service Level sind nach der Definition des BMWK Mindeststandards zur Konkretisierung der Leistungspflichten der Förderinstitute gegenüber dem BMWK bei der Programmdurchführung. Sie werden mit dem jeweiligen Förderinstitut vereinbart, um die Kundenzufriedenheit mit der Programmdurchführung zu erhöhen, einen möglichst hohen Wiedererkennungswert der Förderprogramme des BMWK und eine Förderung „aus einem Guss“ zu schaffen sowie um eine möglichst einheitliche, transparente und effiziente Programmüberwachung durch das BMWK zu ermöglichen.

<sup>18</sup> Abschlussbericht Evaluierung des Förderprogrammes „INVEST - Zuschuss für Wagniskapital“, ExpertConsult Unternehmensberatung GmbH & Co. KG, 15. November 2019, Nummer 5.8, S. 145 f. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluierung-des-foerderprogrammes-invest.html>; abgerufen am 7. Februar 2024.

bezieht sich auf den Stichtag 31. Dezember 2021.<sup>19</sup> Bei 466 374 Förderfällen überschritten Sie die vorgegebene Bearbeitungszeit bei der Prüfung der Verwendungsnachweise in rund 75 % der Fälle (347 147 Datensätze). Für 6 432 Förderfälle (1,4 % der Fälle) waren die Verwendungsnachweise auch nach mehr als neun Monaten nicht geprüft. Das BAFA erklärte, dass möglicherweise nicht alle Prüfungen dokumentiert worden seien. Diese Bearbeitungszeiten stellten wir fest, obwohl Sie zwischenzeitlich für einzelne Förderprogramme (VOB, BEG, HZO) festgelegt hatten, dass das BAFA die kursorische und die abschließende Verwendungsnachweisprüfung auf Stichproben beschränken darf.

(2) Sie haben mit dem BAFA Ziele zur Bearbeitung der Förderfälle der jeweiligen Förderprogramme vereinbart. Auch die internen Controllingberichte sind Ihnen bekannt gewesen. Dadurch war erkennbar, dass das BAFA die Zielvorgaben bei einzelnen Förderprogrammen teilweise um ein Jahr oder länger überschritten hat.

Wegen der langen Bearbeitungsdauer stimmten Sie bei einzelnen Förderprogrammen Stichprobenkonzepten des BAFA zu, die nur für einen jeweils festgelegten Prozentsatz der Verwendungsnachweise eine kursorische bzw. eine abschließende Prüfung vorsahen. Dennoch konnte das BAFA die Bearbeitungszeiten nicht signifikant verringern. Es hielt auch weiterhin bei vielen Programmen nicht die mit Ihnen vereinbarten Bearbeitungszeiten ein.

Als Rechts- und Fachaufsicht müssen Sie sicherstellen, dass das BAFA diese Fristen einhält. Durch die langen Bearbeitungszeiten setzt sich das BAFA auch dem Risiko aus, auf Untätigkeit gemäß § 75 Verwaltungsgerichtsordnung verklagt zu werden. Ferner kann dies auch die notwendige Akzeptanz von Förderprogrammen und damit die Erreichung der mit diesen Programmen verfolgten Ziele beeinträchtigen. Dies gilt gerade bei allen von uns näher betrachteten Förderprogrammen, in denen die Förderung erst nach Prüfung der Verwendungsnachweise ausbezahlt wird.

Auch wenn die Bearbeitung von „Massenprogrammen“ mit mehreren hundert Anträgen pro Tag herausfordernd ist, müssen Sie als Aufsichtsbehörde zielgerichtet eingreifen, wenn absehbar ist, dass die Bearbeitung der Anträge nicht innerhalb der vereinbarten Fristen bewältigt werden kann. Es ist Ihnen aber trotz eingeleiteter Gegenmaßnahmen bei einzelnen Förderprogrammen nicht gelungen, Abhilfe zu schaffen.

(3) Sie müssen konsequent darauf hinwirken, die ordnungsgemäße Bearbeitung der Förderfälle durch das BAFA sicherzustellen. Möglichkeiten hierzu könnten z. B. Änderungen in den Durchführungsmodalitäten der jeweiligen Förderprogramme, eine (teilweise) Verlagerung der Bearbeitung auf Projektträger, zeitlich befristete externe Personalverstärkungen oder interne Personalumschichtungen beim BAFA sein.

---

<sup>19</sup> Wegen der Verschiedenartigkeit der Förderprogramme konnten nur fünf davon in diese Auswertungen aufgenommen werden (BEGEM (inklusive MAP und HZO), MjIU, ÜBS, VOB und INVEST (mit den zwei Teilbereichen WKI und WKX)).

(4) In Ihrer Stellungnahme haben Sie ausgeführt, dass für ein Programm (VOB) die Bearbeitungszeit erst im Jahr 2022 über drei Monate gelegen habe. Ein mit uns abgestimmtes Stichprobenkonzept zur Prüfung der Verwendungsnachweise (ab September 2022) und eine personelle Aufstockung hätten sich positiv auf die Reaktionszeiten ausgewirkt. Im April 2023 habe die Bearbeitungszeit der Verwendungsnachweise 49,9 Arbeitstage betragen.

Für ein weiteres Programm (MjIU) haben Sie erläutert, dass die Reaktionszeiten des Fachbereichs auf sämtliche Eingaben der Antragsteller (Antragstellung, Nachfragen, Abrechnung) während des Verfahrens sehr kurz gewesen seien. Lediglich die Gesamtdauer des Verfahrens habe mehrere Monate betragen.

Generell sei aus Sicht des BAFA unsere grundsätzliche Einschätzung nicht nachvollziehbar, dass es die zeitlichen Vorgaben für die Bearbeitung der Fördervorgänge deutlich überschritten habe. Die entsprechende Quote an Fördervorgängen sei sehr niedrig gewesen. Unsere Kritik treffe auf 98,6 bzw. 99,45 % der Fördervorgänge nicht zu. Unsere Formulierung suggeriere nach Meinung des BAFA deutlich höhere Anteile für die Vorgänge mit Zeit- bzw. Zielüberschreitung und entspreche nicht der Faktenlage.

Sie haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Sie die Controlling-Berichte des BAFA nicht für alle Förderprogramme erhalten. Das BAFA nütze die Controlling-Berichte intern und stelle darin die durchschnittlichen Laufzeiten für die Fördervorgänge dar. Diese ließen keine Rückschlüsse auf die von uns genannten Extremwerte mit sehr langer Laufzeit zu.

Außerdem sei unzutreffend, dass kein signifikanter Abbau der Bearbeitungszeiten durch Stichproben erreicht werden konnte. Dazu haben Sie die aktuell vereinbarten Stichprobenkonzepte aufgeführt und auf den völligen Abbau der Bearbeitungszeiten nach Abschluss des Stichprobenkonzepts für das MAP hingewiesen.

Zu unserer Feststellung, dass „das BAFA [...] auch weiterhin in vielen Bereichen nicht die durch Vereinbarungen vorgegebenen Bearbeitungszeiten“ erreiche, haben Sie erläutert, dass dies für einzelne Förderprogramme temporär zutreffe. In solchen Fällen würden entsprechende organisatorische und personelle Maßnahmen eingeleitet.

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen und unter Berücksichtigung unserer Feststellungen haben Sie zugesagt, gemeinsam mit dem BAFA weiterhin darauf hinzuwirken, die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften besser einzuhalten.

(5) Wir bleiben bei der Feststellung, dass die Bearbeitungszeiten teilweise deutlich über den vereinbarten Fristen lagen. Diese Aussage bezog sich auf die einzelnen Förderfälle in den Jahren 2019 bis 2021 bei den von uns näher untersuchten Programmen. Sie dagegen haben die Bearbeitungszeiten nach Durchschnittswerten einzelner Programme ermittelt (z. B. 49,9 Arbeitstage im April 2023 für die VOB). Unsere Auswertungen übersandten wir Ihnen im Februar 2023. Selbst bei Programmen, bei denen das BAFA in der Vergangenheit die Vorgänge weitgehend fristgerecht bearbeitet hat, haben sich die Bearbeitungszeiten erheblich verschlechtert.

Die für die Beurteilung der Bearbeitungszeiten maßgeblichen Fristen haben Sie mit dem BAFA vereinbart. Wir verweisen hierzu auf unsere Feststellungen, wonach das BAFA für die Prüfung der Förderanträge in 55 % der Fälle (419 705 Datensätze) mehr als die vereinbarte Bearbeitungsfrist benötigte. In 75 % der Fälle (347 147 Datensätze) stellten wir für die Prüfung der Verwendungsnachweise eine Überschreitung der vereinbarten Bearbeitungszeiten fest. Diesen Sachverhalten haben Sie nicht widersprochen.

Sie haben darauf hingewiesen, dass die Controlling-Berichte keine Rückschlüsse auf die von uns genannten Extremwerte (98,6 bzw. 99,45 %) zulassen. Ausweislich der Controllingberichte des Förderprogramms INVEST stieg im November 2023 die Bearbeitungszeit auf durchschnittlich 175 Arbeitstage an. Dies entspricht 8,5 Monaten. Die Datengrundlage für unsere Ergebnisse bildeten aber im Wesentlichen die Auswertungen aus Ihren Fachanwendungen. Wir erwarten, dass die fristgerechte Bearbeitung der Förderfälle sichergestellt wird. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Zielerreichung von Förderverfahren.

## 5 Bearbeitung von Förderfällen beim Förderprogramm HZO

(1) Bei der kursorischen Prüfung (siehe Nummer 4) ist der Verwendungsnachweis hinsichtlich seiner Schlüssigkeit zu überprüfen. Es ist insbesondere zu prüfen, ob

- der Zuwendungszweck erreicht wurde,
- sich Minderausgaben ergeben,
- die im Verwendungsnachweis enthaltenen Angaben auf eine nicht zweckentsprechende Verwendung schließen lassen.

Bei der vertieften Prüfung (siehe Nummer 4) ist zu prüfen, ob

- der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid (einschließlich der Nebenbestimmungen) festgelegten Anforderungen entspricht,
- die Zuwendung nach den Angaben im Verwendungsnachweis und gegebenenfalls den Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist.<sup>20</sup>

Das Förderprogramm HZO zielte primär auf den optimierten Betrieb einer Heizungsanlage ab. Neben einem hydraulischen Abgleich sollte dies durch den Austausch einer vorhandenen gegen eine hocheffiziente Pumpe erreicht werden. Hierfür hatte das BAFA eine Liste der förderfähigen Pumpen veröffentlicht. Im Jahr 2019 hatte das BAFA einen Rückstand von 3 388 zu prüfenden Verwendungsnachweisen. Im Februar 2019 legte das BAFA deshalb fest, dass

---

<sup>20</sup> VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO.

- die Erklärung der Antragsteller<sup>21</sup> nicht in Frage gestellt, ihren Angaben vertraut und Ermessensspielräume in deren Sinne genutzt werden sollen,
- die Verwendungsnachweisbearbeitung anhand der Aktenlage zu treffen sei,
- möglichst nur eine Sachverhaltsaufklärung durchgeführt werden soll,
- auf das Nachfordern einer Begründung bei Überschreitung der sechs Monats-Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises verzichtet werden soll,
- bei der Rechnungsprüfung auf die Prüfung bzw. die Nachforderung der Steuernummer verzichtet werden soll,
- widersprüchliche Angaben auf der Rechnung zur Hausnummer nicht hinterfragt werden sollen,
- bei einer unvollständigen Rechnung diese nicht nachgefordert werden soll, wenn die vorliegenden Seiten die Informationen mit den beantragten Maßnahmen enthielten sowie daraus die sonstigen erforderlichen Informationen (z. B. Rechnungsnummer, Rechnungsempfänger, Skonto/Rabatte) hervorgingen und
- keine Sachverhaltsaufklärung erfolgt, wenn die Typenbezeichnung der eingebauten Pumpe auf der Rechnung unvollständig ist.

Diese Regelungen hob das BAFA am 11. April 2019 mit Wirkung zum Folgetag aufgrund des Abbaus der Rückstände auf. Sie wurden erneut im Oktober 2019 sowie nochmals im März 2020 in Kraft gesetzt. Das BAFA legte fest, dass keine Sachverhaltsaufklärung durchzuführen ist, auch wenn die Typenbezeichnung der Heizungspumpe auf der Rechnung nicht angegeben ist. Man gehe davon aus, dass es sich um die beantragte förderfähige Pumpe handele.

(2) Die Regelungen des BAFA zur Prüfung der Verwendungsnachweise beim Förderprogramm HZO sind unvereinbar mit den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Obwohl die Verwendungsnachweise nicht alle haushaltsrechtlich vorgesehenen Angaben enthielten, hat das BAFA sie seiner Prüfung zugrunde gelegt. Auch die Regelungen zur „Vereinfachung“ der Verwendungsnachweisprüfung sind mit einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln nicht zu vereinbaren.

Obwohl es sich bei dem Austausch der Pumpe um den Kern der Förderung handelt, hat das BAFA selbst Fälle mit unvollständigen Rechnungen sowie fehlenden Angaben zur Typennummer anerkannt und gefördert. So konnte es nicht erkennen, ob die beantragte und abgerechnete Pumpe identisch sind. Das BAFA konnte zudem nicht prüfen, ob die verbaute Pumpe überhaupt förderfähig ist.

Nur mit einer ordnungsgemäßen Prüfung kann das BAFA über die Rechtmäßigkeit der Zuwendungshöhe entscheiden und ggf. (anteilig) Rückforderungen geltend machen. Aus dem unzureichenden Umfang der Prüfung der Verwendungsnachweise ergibt sich ein nicht akzeptables Risiko, dass die Förderung zu Mitnahmeeffekten und/oder Mittelfehlverwendungen führt.

---

<sup>21</sup> Diese mussten erklären, dass die beantragte Pumpe eingebaut wurde, wenn dies aus der Rechnung nicht hervorging.

(3) Sie müssen dafür Sorge tragen, dass das BAFA seine zuwendungsrechtlichen Aufgaben sach- und fristgerecht erfüllt.

Dabei müssen Sie darauf achten, dass die Mindeststandards der BHO eingehalten werden. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass die zweckgemäße Verwendung der Zuwendung nachgewiesen und dies für das BAFA überprüfbar ist.

(4) Sie haben erklärt, dass das Programm HZO ein spezielles Förderverfahren erforderlich gemacht habe. In der ersten Stufe hätten sich die Antragsteller registriert. In der zweiten Stufe seien Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung in einem Schritt erfolgt. Wesentlicher Grund dafür sei die im Vergleich zu anderen Förderprogrammen niedrige Fördersumme in Verbindung mit der Wirtschaftlichkeit des Administrations-Verfahrens. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit habe das BAFA keine Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt. Diese Prüftiefe sei mit Ihrem Haus abgestimmt. Sie haben konstatiert, dass bei der HZO nicht zwischen der kursorischen und vertieften Prüfung unterschieden (worden) sei. In allen vom Bundesrechnungshof betrachteten Fällen (Förderungen der Jahre 2019 bis 2021) seien keine Vorgänge enthalten gewesen, bei denen die Angaben zur Pumpe auf den Unterlagen nicht mit der Liste der förderfähigen Pumpen in Einklang gestanden hätten.

Auf Nachfrage hat das BAFA ergänzend ausgeführt, dass kein Stichprobenkonzept bei der Administration angewendet worden sei. Die Anpassung der Prüfungstiefe sei gerechtfertigt gewesen, da bei allen betroffenen Fällen die Typbezeichnung der Pumpe dem BAFA bereits bei der vorgelagerten Registrierung mitgeteilt worden sei. In fast allen Fällen habe eine entsprechende Sachverhaltsaufklärung zu einer Bestätigung der dem BAFA bereits bekannten Typbezeichnung geführt. Daneben seien in den Jahren 2019 und 2020 nur noch wenige Pumpen auf dem Markt verfügbar gewesen, die die Effizienzkriterien des Förderprogramms nicht erfüllten. Das BAFA hat die Anzahl der Förderfälle, in denen die Sachverhaltsaufklärung ergab, dass es sich um keinen förderfähigen Pumpentyp handelt, nicht beziffert.

Sie wollen zukünftig besser darauf zu achten, dass Regelungen zur Optimierung der Bearbeitung von Förderfällen mit den haushaltsrechtlich vorgesehenen Mindeststandards vereinbar sind.

(5) Ihre Stellungnahmen lassen erkennen, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass infolge der vorübergehenden Vereinfachungen bei der Verwendungsnachweisprüfung auch in einzelnen Fällen nicht förderfähige Pumpen bezuschusst wurden. Die Vereinfachungen gingen demnach auch deshalb über den vertretbaren Rahmen hinaus.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie unsere Empfehlung künftig beachten wollen. Wir erwarten, dass Sie dies im Wege Ihrer Mitwirkung an den Regelungen des BAFA sowie Ihrer Fachaufsicht zukünftig sicherstellen.

## 6 Organisation im BAFA zur Bearbeitung von Förderfällen

(1) Wie bereits unter Nummer 2 ausgeführt, werden vermehrt sogenannte „Massenprogramme“ durch das BAFA administriert. Allein bei den von uns näher betrachteten Förderprogrammen liegen für die Jahre 2019 bis 2021 über 890 000 Förderfälle vor. Die Antragszahlen der Förderprogramme schwanken aufgrund verschiedener Faktoren (z. B. politische Entscheidungen, Presseberichte).

Bei vielen Förderprogrammen bestehen Rückstände bei der Bearbeitung der Förderanträge bzw. der Verwendungsnachweise. Sie führen dies darauf zurück, dass sich das BAFA regelmäßig kurzfristig damit konfrontiert sehe, politisch sehr bedeutsame Aufgaben für Sie mit dem vorhandenen Personal zu übernehmen. In der Vergangenheit sei daher regelmäßig die Bearbeitung von bestimmten Aufgaben priorisiert worden. Das BAFA versuchte in Abstimmung mit Ihnen über Stichprobenkonzepte, Vereinfachung von Bearbeitungsschritten oder geänderten Anforderungen an vorzulegende Unterlagen die Bearbeitungsrückstände abzubauen. Auch setzte das BAFA Bewilligungen in einigen Förderprogrammen aufgrund stark angestiegener Fallzahlen zeitweise aus. Dennoch blieben die Rückstände in einzelnen Förderprogrammen bestehen oder stiegen sogar weiter an. So waren beispielsweise Ende 2021 bei der BEGEM 35 622 Verwendungsnachweise nicht bearbeitet. Am 27. Januar 2023 war der Rückstand auf 111 629 Verwendungsnachweise angewachsen.

Unterjährig nutzt das BAFA die Möglichkeit seiner Geschäftsordnung, dass die Abteilungsleitungen Beschäftigte für bis zu sechs Monate in anderen Bereichen ihrer Abteilung einsetzen können, um Arbeitsspitzen abzufangen. Hierzu führte das BAFA aus, dass dies jedoch nur möglich sei, wenn der jeweilige Beschäftigte bereits Erfahrungen mit dem betreffenden Förderprogramm und der IT-Fachanwendung habe.

In den Erhebungsgesprächen nannten Sie und das BAFA als Grund für die Rückstände vorrangig fehlendes Personal. Ende 2023 hatte das BAFA insgesamt 1 356 Stellen. In den Jahren 2019 bis 2023 lag der Anteil der besetzten Stellen zwischen 70,5 und 82,5 %. Das BAFA führte zu zwei Förderprogrammen aus, dass es Ihren Wunsch „nach einer dauerhaften ausreichenden Personalausstattung“ nicht erfüllen könne. Es plane jedoch perspektivisch weiter mit externen Neueinstellungen. Die knappen Personalressourcen sind teilweise schon seit mehreren Jahren bekannt. Auch vereinzelte zusätzliche Neueinstellungen führten nicht zu einer spürbaren Entlastung. Sie und das BAFA wiesen darauf hin, dass die benötigten Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar seien.

Eine behördliche Personalressourcensteuerung dient der Steuerung des (strategisch) geplanten und festgelegten Personalbudgets. Die vorhandenen Ressourcen können damit optimal den bestehenden Aufgaben und Prozessen zugeordnet werden, um größtmögliche Effektivität zu erzielen. Mit Hilfe der Ressourcensteuerung können Sie das benötigte Personal bei veränderlichen Aufgaben und Prozessen frühzeitig planen und zeitgerecht für die Aufgabenerledigung zur Verfügung stellen. Ziel ist es, eine größtmögliche Effizienz in der

Aufgabenwahrnehmung zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass sowohl kurz- und mittelfristig als auch langfristig den Aufgaben genügend Personalressourcen zugeordnet sind.<sup>22</sup>

Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen und des durch den Haushalt gesetzten Rahmens zielt die Ressourcensteuerung insbesondere darauf ab,

- eine strategisch ausgerichtete und faktenbasierte Entscheidungsgrundlage für die Haushaltsaufstellung zu schaffen,
- Anhaltspunkte für den künftigen Personalbedarf zu liefern,
- eine transparente Dokumentation der Verwendung von Planstellen/Stellen zu ermöglichen sowie
- allen Beteiligten einen Mehrwert an Erkenntnis und Handlungsoptionen zu bieten.<sup>23</sup>

Die Personalressourcensteuerung kann über die gesamte Behörde etabliert werden, damit eine Steuerung über die gesamte Organisation möglich ist. Sie ist ein kontinuierlicher Prozess, der fortlaufend durchzuführen und zu optimieren ist. Dies verbessert nicht nur die Wahrnehmung von Aufgaben und Prozessen und somit die Qualität der Produkte der öffentlichen Verwaltung, sondern auch die Akzeptanz und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten. Voraussetzung ist, dass die Personalressourcensteuerung innerhalb der Organisationseinheit, aber insbesondere auch organisationseinheitenübergreifend durchgeführt wird und alle Leitungsebenen der Organisation in den Entscheidungsprozess involviert werden.<sup>24</sup>

(2) Die seit Jahren bekannten knappen Personalressourcen im BAFA zur Administration einzelner Förderprogramme deuten auf Defizite bei der Personalressourcensteuerung hin, obwohl die Administration von Förderprogrammen eine Kernfunktion des BAFA ist. Die bisherigen Maßnahmen verringerten nicht die Bearbeitungsrückstände.

Auffällig ist, dass sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Förderprogrammen hinsichtlich der Bearbeitungsrückstände zeigen (Nummer 5). Die Auslastung der einzelnen Organisationseinheiten ist zu prüfen, ihre jeweiligen Personalressourcen zur Bearbeitung von Förderprogrammen sollten bei Bedarf (temporär) geändert werden. Soweit

---

<sup>22</sup> Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Nummer 2.4.2.2.2. [https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2\\_Organisationsmanagement/2\\_4\\_Ressourcen/2\\_4\\_2\\_Personal\\_Ressourcensteuerung/2\\_4\\_2\\_2\\_Verteilung\\_Personal\\_Ressourcensteuerung/verteilung\\_personal\\_ressourcensteuerung-node.html#doc15973988bodyText3](https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_2_Personal_Ressourcensteuerung/2_4_2_2_Verteilung_Personal_Ressourcensteuerung/verteilung_personal_ressourcensteuerung-node.html#doc15973988bodyText3); abgerufen am 19. Februar 2024.

<sup>23</sup> Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Nummer 2.4.2.2.3. [https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2\\_Organisationsmanagement/2\\_4\\_Ressourcen/2\\_4\\_2\\_Personal\\_Ressourcensteuerung/2\\_4\\_2\\_2\\_Verteilung\\_Personal\\_Ressourcensteuerung/verteilung\\_personal\\_ressourcensteuerung-node.html#doc21100440bodyText3](https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_2_Personal_Ressourcensteuerung/2_4_2_2_Verteilung_Personal_Ressourcensteuerung/verteilung_personal_ressourcensteuerung-node.html#doc21100440bodyText3); abgerufen am 19. Februar 2024

<sup>24</sup> Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Nummer 2.4.2. [https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2\\_Organisationsmanagement/2\\_4\\_Ressourcen/2\\_4\\_2\\_Personal\\_Ressourcensteuerung/personal\\_ressourcensteuerung-node.html](https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_2_Personal_Ressourcensteuerung/personal_ressourcensteuerung-node.html); abgerufen am 19. Februar 2024.

beispielsweise einzelne Organisationseinheiten die Mindeststandards ihrer Aufgabenerfüllung übererfüllen, z. B. die zulässige Bearbeitungsdauer regelmäßig deutlich unterbieten, zeigt dies Potenziale für eine zumindest zeitweise Verlagerung von Personal.

Das BAFA sollte eine behördenweite Personalressourcensteuerung aufbauen und auf dieses Instrument zurückgreifen. Dies kann eine Über-/Unterauslastung des Personals in den verschiedenen Organisationseinheiten zwar nicht vollständig verhindern, aber zumindest verringern.

Deshalb sollte einer effektiven und effizienten Personalressourcensteuerung neben einer zunehmenden Digitalisierung die angemessene Bedeutung beigemessen werden. Sie und das BAFA müssen Ziele realistisch setzen und die daraus resultierenden Aufgaben und Prozesse sachgerecht einschätzen und prognostizieren. Nur auf dieser Grundlage kann der Personalbedarf belastbar ermittelt werden.

(3) Das BAFA muss seine Aktivitäten intensivieren, um seine Defizite bei der Förderprogrammabarbeitung abzustellen. Dazu gehört es, dass Sie und das BAFA die Digitalisierung weiter vorantreiben. Außerdem müssen Sie den Personalbedarf für einzelne Förderprogramme realistisch einschätzen und effektive Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs ergreifen (z. B. eine Verstärkung der Rekrutierungsinitiative).

Letztlich müssen Sie künftig den Personalbedarf behördenweit, aber auch für einzelne Aufgaben laufend überprüfen. Insbesondere wenn neue Förderrichtlinien geplant sind und Sie die Öffentlichkeit darauf aufmerksam machen wollen, sollte das BAFA in der Lage sein, bei Bedarf kurzfristig Personalkapazitäten zu einzelnen Aufgaben umzusteuern.

Sie sollten dem BAFA erst dann neue Förderprogramme zur Administration übertragen, wenn das BAFA alle ihm zugewiesenen Förderprogramme ordnungsgemäß administrieren kann und die Administration im Vergleich zu anderen Durchführungsalternativen wirtschaftlich ist. Förderprogramme sollten im Übrigen nur dann aufgesetzt werden, wenn eine den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprechende Administration gewährleistet ist.

(4) Sie haben ausgeführt, dass Sie gemeinsam mit dem BAFA an einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess arbeiten. Das BAFA übernehme regelmäßig – auch kurzfristig – neue und politisch prioritäre Aufgaben für das BMWK. Weitere Veränderungen im Aufgabenbereich des BAFA seien dementsprechend nicht auszuschließen. Grundsätzlich seien Sie bestrebt, negative Auswirkungen von weiteren Aufgabenübertragungen auf bestehende Aufgaben des BAFA zu vermeiden. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber dem BAFA in der Vergangenheit auch gesetzliche Aufgaben zugewiesen und könne auch in Zukunft weitere Aufgaben übertragen, bestehende Aufgaben ausweiten oder anpassen.

Sie haben ausgeführt, dass sich der Rückstand bei der BEGEM auf rund 47 000 Vorgänge Stand Anfang Mai 2023 reduziert habe. Aufgrund wellenartiger Antragseingänge könne sich die Personalbemessung jedoch nicht an temporären Höchstständen orientieren, sondern müsse vielmehr den erwarteten durchschnittlichen Antrags- bzw. Verwendungsnachweiseingang in den Blick nehmen. Aktuell würden Anträge tagesaktuell und Verwendungsnachweise

mit einer Reaktionszeit von rund 30 Tagen bearbeitet. Neben dem Personalaufwuchs sei dies auch auf die Einführung eines Stichprobenkonzepts zurückzuführen.

Im Vergleich zum Jahr 2018 seien im Jahr 2022 die Vorstellungsgespräche im BAFA um 161 % sowie die Personalzugänge (brutto) um 192 % gestiegen. Binnen drei Jahren sei der Standort Weißwasser aufgebaut worden (Stand Mai 2023: 299 Beschäftigte). Daneben sei im Sommer 2022 der Bereich Rekrutierung mit vier Beschäftigten verstärkt worden. Eine weitere Verstärkung der Rekrutierung sei ab Sommer 2023 bis Ende 2023 mit zwei Beschäftigten vorgesehen. Ergänzend habe das BAFA mit dem Bundesverwaltungsamt einen Dienstleistungsvertrag geschlossen. Dieser sehe vor, dass ab Ende 2022 vier Dauerausschreibungen mit einer hohen Anzahl nicht besetzter Dienstposten darüber bedient werden sollen. Darüber hinaus gebe es ab Anfang 2024 eine zentrale Neuerung: Ein Teilbereich des Förderprogramms BEGEM – die Antragsabwicklung für den Heizungstausch – werde auf die KfW übergehen. Damit werde auch der angespannten Personalsituation Rechnung getragen sowie eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt.

(5) Ihre Ausführungen überzeugen nicht. Sie haben nicht ausreichend geprüft, ob das BAFA die ihm zugewiesenen Förderprogramme ordnungsgemäß und wirtschaftlich umsetzen kann (Nummer 3). Dazu hätte Sie neben dem voraussichtlichen Personalbedarf die Personalverfügbarkeit ermitteln müssen. Für die Umsetzung eines Förderprogramms kommen nur diejenigen Stellen in Betracht, bei denen zu erwarten ist, dass sie mit ihrem Personal die Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Seit Jahren sind mehr als 20 % der Personalstellen des BAFA unbesetzt. Trotz dieser angespannten Situation sahen Sie sich nicht veranlasst, eine (wirtschaftliche) Umsetzung der Programme durch eine andere Behörde oder einen Projektträger zu erwägen.

Diese Mängel haben dazu geführt, dass Sie das BAFA mit den Förderprogrammen überlastet haben. Das BAFA konnte u. a. die vereinbarten Fristen für die Prüfung der Verwendungsnachweise nicht einhalten (Nummer 4).

Bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude haben die langen Diskussionen zu möglichen Änderungen der Förderung dazu geführt, dass die Förderinteressierten verunsichert waren und mit einem Antrag warteten. Mit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinie dürfte das Antragsaufkommen – und damit auch die Anzahl der Verwendungsnachweise – erheblich ansteigen. Dies dürfte die Überlastung des BAFA wieder verstärken. Trotz der teilweisen Aufgabenverlagerung auf die KfW wird das BAFA den weit überwiegenden Teil der Förderung umsetzen. Wieviel Personal es dafür benötigt, hätten Sie vor Zuleitung der Förderrichtlinie an den Haushaltsgesetzgeber im Dezember 2023 ermitteln müssen. Erst Anfang 2024 mit einer Personalbedarfsermittlung zu beginnen, ist zu spät.

Wir weisen darauf hin, dass eine zügige Bearbeitung von Verwendungsnachweisen ebenso wie eine fristgerechte Antragsbearbeitung (siehe Nummer 4) eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Zielerreichung von Förderverfahren ist.

## 7 Pflege der Zuwendungsdatenbank

(1) Die Verwaltung hat die Verwendung der Zuwendung zu überwachen. Zu diesem Zweck wird u. a. eine standardisierte Zuwendungsdatenbank des Bundes (Zuwendungsdatenbank) geführt. Die obersten Bundesbehörden oder die durch diese beauftragten Stellen haben die Zuwendungsdatenbank zu bedienen. Die Daten sind zeitnah zu erfassen, ordnungsgemäß zu pflegen sowie – nach Vorgabe der zuständigen obersten Bundesbehörde für ihren Geschäftsbereich auch zentral – auszuwerten.<sup>25</sup> Die Zuwendungsdatenbank soll Verwaltungsaufwand vermindern und die Steuerung eines wirtschaftlichen Einsatzes von Fördermitteln erleichtern. Außerdem sollen Bewilligungsbehörden Doppelförderungen von Vorhaben erkennen können. Dem Bundesrechnungshof steht ein allgemeines Zugriffsrecht auf bestimmte in der Zuwendungsdatenbank erfasste Daten zu.<sup>26</sup> Die Daten können grundsätzlich über folgende drei Wege in die Zuwendungsdatenbank aufgenommen werden:

- Direkte Eingabe der Vorhaben über die Eingabedialoge der Web-Anwendung (manuelle Erfassung).
- Indirekte Eingabe der Vorhaben durch die administrierenden Stellen, die das Verfahren profi verwenden. Dabei werden diese Daten automatisch gemäß dem für die Zuwendungsdatenbank festgelegten Datenkranz in der Zuwendungsdatenbank tagesaktuell angezeigt.
- Datenimport aus dem jeweils verwendeten Datensysteme über eine XML-Schnittstelle.

Das BAFA nutzt alle drei Übertragungswege.

Wir hatten uns vom BAFA Auswertungen aus den IT-Fachanwendungen für die von uns näher betrachteten Förderprogramme vorlegen lassen, die für die Jahre 2019 bis 2021 jeweils die einzelnen Vorhaben enthielten. Wir glichen die Auswertungen der IT-Fachanwendungen mit der Zuwendungsdatenbank ab, soweit mindestens ein Förderbescheid vorlag. Bei folgenden Förderprogrammen zeigte sich, dass nicht alle Vorhaben in der Zuwendungsdatenbank enthalten waren. Alle nachstehend genannten Förderprogramme werden mit einer anderen IT-Fachanwendung als profi bearbeitet.

---

<sup>25</sup> VV Nummer 9.1 zu § 44 BHO.

<sup>26</sup> VV Nummer 9.2 zu § 44 BHO.

Tabelle 2

## Differenzen zwischen Vorhabenlisten des BAFA und der Zuwendungsdatenbank des Bundes

| Förderprogramm                | Aufstellung BAFA:<br>Anzahl Vorhaben der<br>Jahre 2019 bis 2021 | Davon in Zuwendungsdatenbank:<br>Anzahl mit Vorhabenbeginn<br>der Jahre 2019 bis 2021 | Differenz | Anteil<br>(3) an (1)<br>in % |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------|
|                               | (1)                                                             | (2)                                                                                   | (3)       | (4)                          |
| BEGEM                         | 330 139                                                         | 275 143                                                                               | 54 996    | 17,0                         |
| VOB                           | 108 665                                                         | 106 678                                                                               | 1 987     | 2,0                          |
| MjIU                          | 820                                                             | 813                                                                                   | 7         | 0,1                          |
| Invest Modul WKI <sup>a</sup> | 10 271                                                          | 10 260                                                                                | 11        | 0,1                          |

Erläuterung: <sup>a)</sup> Erwerbszuschuss des Förderprogramms INVEST, Nummer 4.1 der Richtlinie.

Quelle: Aufstellungen des BAFA und Auswertungen aus der Zuwendungsdatenbank des Bundes.

Zum Förderprogramm BEGEM nutzt das BAFA die XML-Schnittstelle, um die Daten in die Zuwendungsdatenbank des Bundes zu übertragen. Das BAFA führte aus, dass je Übertragungsvorgang die Anzahl auf höchstens 60 000 Förderfälle begrenzt sei, dabei höchstens 30 000 Neuanträge und höchstens 30 000 Aktualisierungen. Im Verlauf der Prüfung habe das BAFA die bisherige monatliche Übertragung auf einen wöchentlichen Rhythmus verkürzt, bis alle ausstehenden Förderfälle übertragen seien. Bei Beginn der Prüfung war bei allen Förderfällen zu BEGEM die Förderquote in der Zuwendungsdatenbank mit 100 % ausgewiesen, tatsächlich liegen die Förderquoten darunter. Im Verlauf der Prüfung korrigierte das BAFA diese Angabe bei einzelnen Förderfällen.

Zum Förderprogramm VOB nutzt das BAFA ebenfalls die XML-Schnittstelle, um die Daten zu übertragen. Das BAFA konnte die Ursache für das Fehlen der Förderfälle in der Zuwendungsdatenbank nicht benennen.

Zum Förderprogramm MjIU erfasst das BAFA die Förderfälle manuell. Das BAFA gab nach einer Überprüfung der Eintragungen an, dass es bei drei Vorhaben das Förderkennzeichen fehlerhaft in der Zuwendungsdatenbank erfasst habe. Bei weiteren drei Förderfällen sei die Erfassung versäumt worden. Für einen Förderfall sei die Ursache für das Fehlen nicht erkennbar. Es habe die Fälle bereinigt. Für die Bearbeitung des Förderprogramms MjIU sei eine neue IT-Fachanwendung geplant. Mit deren Einführung sollen auch die Daten an die Zuwendungsdatenbank automatisiert übermittelt werden. Die neue IT-Fachanwendung gelte als Leuchtturmprojekt im Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz, die Umsetzung verzögere sich jedoch.

Zum Teilprogramm WKI des Förderprogramms INVEST nutzt das BAFA die XML-Schnittstelle, um die Daten zu übertragen. Für das Fehlen von elf Förderfällen konnte das BAFA keine Ursache angeben. Bei einem Vorhaben stimmten in der Zuwendungsdatenbank die Angaben zu „Laufzeitbeginn“, „Laufzeitende“ und „Bundesmittel“ nicht mit dem zugrunde liegenden Förderfall aus dem Jahr 2021 überein.

(2) Die Zuwendungsdatenbank kann ihrer Funktion als Überwachungs-, Kontroll- und Koordinierungsinstrument nur gerecht werden, wenn die einzelnen Förderfälle zeitnah und ordnungsgemäß erfasst sind. Fehlende oder fehlerhafte Datensätze führen zu unzutreffenden Darstellungen, z. B. im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen, oder zu unzutreffenden Auswertungen. Die Koordinierung mit anderen Ressorts kann ins Leere laufen. Die manuelle Erfassung von Förderfällen birgt zusätzliche Risiken, sowohl für die Vollständigkeit als auch bei der Dateneingabe selbst. Für alle hier genannten Förderprogramme ist auffällig, dass sie mit einer eigenen IT-Fachanwendung bearbeitet werden.

(3) Sie sollten sicherstellen, dass die in der Zuwendungsdatenbank fehlenden Förderfälle eingepflegt und die Daten künftig zeitnah, vollständig und zutreffend erfasst werden.

(4) Sie haben ausgeführt, dass das BAFA im Austausch mit dem für die Zuwendungsdatenbank fachlich-technisch verantwortlichen BMBF stehe, um zukünftig eine vollständige und automatische Eintragung in die Zuwendungsdatenbank zu gewährleisten. Eine automatische Übertragung über einen Web-Service/eine Schnittstelle in die Zuwendungsdatenbank sei in Vorbereitung, die auch für die Massenverfahren und die dort hohen Fallzahlen geeignet ist. Die Arbeiten hätten begonnen, könnten Mitte des Jahres getestet und voraussichtlich bis Ende 2023 abgeschlossen werden. Eine automatische Übertragung sichere die Vollständigkeit und Qualität der Daten.

(5) Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Kenntnis und erwarten, dass Sie die Nachbesserungen in dem angekündigten Zeitraum umsetzen.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.