



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

über die Prüfung

Rohstoffpartnerschaften

Kapitel 6092 Titel 687 02

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).

Gz.: III 1 - 2021 - 0366

Bonn, den 1. Oktober 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	8
2	Rohstoffpartnerschaften	9
2.1	Geförderte Maßnahmen	9
2.2	Würdigung und Empfehlung	10
2.3	Stellungnahme des BMWi	11
2.4	Abschließende Würdigung	11
3	Projektförderung	12
3.1	Auslandshandelskammern	12
3.2	Deutsch-Mongolische Kontaktstelle	15
3.3	Würdigung und Empfehlung	16
3.4	Stellungnahme des BMWi	17
3.5	Abschließende Würdigung	17
4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen	18
4.1	Umsetzung durch das BMWi	19
4.2	Würdigung und Empfehlung	20
4.3	Stellungnahme des BMWi	20
4.4	Abschließende Würdigung	21
5	Finanzierungsplan und Verwendungsnachweisprüfung	21
5.1	Finanzierungsplan	22
5.2	Verwendungsnachweise und deren Prüfung	23
5.3	Weiterleitungen der Zuwendungen	24

5.4	Würdigung und Empfehlung	24
5.5	Stellungnahme des BMWi	25
5.6	Abschließende Würdigung	26
6	Veranschlagung und Verwendung der Haushaltsmittel	26
6.1	Veranschlagung von Haushaltsmitteln	27
6.2	Verwendung von Haushaltsmitteln	29
6.3	Würdigung und Empfehlung	30
6.4	Stellungnahme des BMWi	32
6.5	Abschließende Würdigung	32

0 Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2012 fördert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) über den Titel Rohstoffpartnerschaften (Kapitel 6092 Titel 687 02) verschiedene Projekte im Bereich Bergbau und Rohstoffe in Ländern mit relevantem Rohstoffaufkommen. Seit dem Jahr 2017 weist der Titel Haushaltsmittel von 2,26 Mio. Euro jährlich für Rohstoffpartnerschaften aus. Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns des BMWi und die damit in Zusammenhang stehenden Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt geprüft. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Nach den Erläuterungen des Haushaltstitels (Kapitel 6092 Titel 687 02) sollen Maßnahmen auf dem Gebiet der Erschließung, Gewinnung und Nutzung nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe im Rahmen von Rohstoffpartnerschaften und verstärkte Zusammenarbeit mit rohstoffreichen Ländern gefördert werden. Die Bundesregierung schloss drei Rohstoffpartnerschaften (mit der Mongolei, Kasachstan und Peru) im Sinne von bilateralen Abkommen, zuletzt im Jahr 2015. Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Bedarf für neue Partnerschaften. Die Förderung aus dem Titel hat sich in den letzten Jahren auf die Förderung von Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an Auslandshandelskammern konzentriert – unabhängig von Rohstoffpartnerschaften.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, den Haushaltstitel und die Erläuterungen zu überprüfen. Da die Bundesregierung keine Rohstoffpartnerschaften mehr anstrebt, dürften keine Mittel für diesen Zweck veranschlagt werden. Das BMWi sollte ein Konzept als Entscheidungsrahmen für die Verausgabung der Haushaltsmittel entwickeln. Es sollte u. a. definieren, welches messbare Ziel mit den Mitteln erreicht werden soll, wie Projekte auszuwählen sind und wie ein Wettbewerb eröffnet werden kann, um die vielversprechendsten Projektanträge zu identifizieren. Auf Basis des Konzepts sollte das BMWi dem Haushaltsgesetzgeber einen Änderungsvorschlag zum Titel unterbreiten.

Das BMWi hat zugesagt, den Haushaltstitel und die Erläuterungen zu überprüfen und dem Haushaltsgesetzgeber vorzuschlagen, den Text so anzupassen, dass dieser die Schwerpunkte der finanziellen Förderung angemessen widerspiegelt. Darüber hinaus werde das BMWi das Konzept als Grundlage für künftige Fälle verschriftlichen. Aus Sicht des BMWi sei ein Wettbewerb unter den Kompetenzzentren jedoch weder zielführend noch praktikabel.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs könnten weitere Projekte geeignet sein, die Rohstoffversorgung in Deutschland zu unterstützen. Daher sollte das BMWi über einen Wettbewerb die vielversprechendsten Projektanträge identifizieren.
(Nummer 2)

- 0.2 Die ursprüngliche Erwartung des BMWi, dass sich die Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern finanziell selbst tragen würden, hat

sich nicht erfüllt. Da die zunächst geplante Anschubfinanzierung nicht ausreichte und Kompetenzzentren auch im zehnten Jahr kaum Eigenmittel erwirtschaften, passte das BMWi das Fördermodell der Kompetenzzentren mehrfach an. Auch im zehnten Jahr erhielten die Kompetenzzentren eine Förderung in Höhe von 60 bzw. 70 %.

Projektförderumfang und -zeitraum bergen das Risiko einer unzulässigen „quasi-institutionellen“ Förderung. Im Ergebnis müssen die Auslandshandelskammern entscheiden, welche zusätzlichen Leistungen sie im Bereich Bergbau und Rohstoffe langfristig wirtschaftlich anbieten können. Das BMWi muss das Fördermodell kritisch überprüfen. Es muss darlegen, wie sich die Kompetenzzentren auf Dauer selbst finanzieren können. Die Ergebnisse sollte es in dem Konzept der Förderung berücksichtigen.

Das BMWi hat die Auffassung vertreten, dass der Projektförderumfang und -zeitraum nicht das Risiko einer unzulässigen „quasi-institutionellen Förderung“ bergen, da die Projektförderung aus dem Energie- und Klimaförderung auf neun Jahre begrenzt sei. Des Weiteren sei eine vollständige Selbstfinanzierung der Kompetenzzentren nicht möglich, weil sie auch Leistungen erbringen, die kein Entgelt erzielen. Dies seien u. a. Tätigkeiten für das BMWi, die Bundesregierung, die DERA, die GTAI sowie die Durchführung von Aktivitäten zur Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie. Aus Sicht des BMWi sei eine langfristig konzipierte Bundeszuwendung der Kompetenzzentren notwendig.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWi das Fördermodell der Kompetenzzentren und der Kontaktstelle überprüfen muss. Eine dauerhafte Projektförderung, wie vom BMWi geplant, ist nicht zulässig. Dabei ist es unerheblich, aus welchen Haushaltstiteln die Zuwendungen gewährt werden. Ziel muss die langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit der Kompetenzzentren sein. Leistungen, für die aus Sicht des BMWi keine Entgelte erhoben werden können, sollten die Kompetenzzentren über Verrechnungskostensätze mit den angeführten deutschen Institutionen abrechnen. (Nummer 3)

- 0.3 Obwohl das BMWi seit knapp zehn Jahren Projekte – vielfach über mehrere Perioden – aus dem Titel fördert, hat es weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt noch Erfolgskontrollen durchgeführt. So fehlte eine Analyse der Ausgangslage, die Bestimmung des Handlungsbedarfs, eine Abwägung der Handlungsalternativen sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Des Weiteren hat das BMWi versäumt, die Ziele der jeweiligen Förderung hinreichend zu bestimmen und messbar zu machen. Ohne überprüfbar ausgestaltete Ziele kann das BMWi nicht feststellen und belegen, ob und inwieweit die Maßnahmen erfolgreich waren und in welchem Maß sie zu den Zielen der Bundesregierung beitragen. Eine enge Begleitung der Projekte kann eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO nicht ersetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass für Förderprojekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 BHO zu erstellen. Des Weiteren muss das BMWi die Voraussetzungen für die haushaltsrechtlich erforderlichen Erfolgskontrollen schaffen und diese entsprechend der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen.

Das BMWi hat zugesagt, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß den Anforderungen nach § 7 BHO und den zugehörigen VV zu dokumentieren und dabei besonderen Wert auf die Formulierung überprüfbarer Ziele zu legen. (Nummer 4)

- 0.4 Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beachtete bei seiner Verwendungsnachweisprüfung nicht die rechtlichen Vorgaben. So schloss das BAFA sowohl kursorische als auch vertiefte Prüfungen überwiegend nicht fristgerecht ab. Die für die Personalausgaben vorzulegende Unterlagen ermöglichten dem BAFA nicht, die Ausgaben umfassend zu prüfen.

Das BMWi muss dafür Sorge tragen, dass das BAFA seine Aufgaben sach- und fristgerecht erfüllen kann und erfüllt. Nur mit einer ordnungsgemäßen Prüfung kann das BAFA Erstattungsansprüche in der erforderlichen Höhe geltend machen. Des Weiteren sollte das BMWi prüfen, wie die Abrechnung der Personalkosten neu geregelt werden kann.

Das BMWi hat erläutert, dass sich die Rückstände im Bereich der Verwendungsnachweisprüfungen aus einer erheblichen Personalfuktuation beim BAFA ergeben hätten. Zwischenzeitlich seien die rückständigen Verwendungsnachweise bearbeitet worden. Das BAFA erprobe zusammen mit dem BMWi und zwei Kompetenzzentren eine neue Abrechnungsmodalität der Personalkosten. (Nummer 5)

- 0.5 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMWi seit dem Jahr 2015 weniger als 50 % der Haushaltsmittel in Anspruch nahm. Im Jahr 2020 verausgabte es beispielsweise 0,92 Mio. Euro der veranschlagten 2,26 Mio. Euro (40,74 %). Dennoch hat es die Mittelveranschlagung weder überprüft noch angepasst. Bezogen auf den gesamten Haushaltstitel – Internationale Energiezusammenarbeit, Rohstoffpartnerschaften sowie Technologiezusammenarbeit – stiegen die Soll-Haushaltsmittelansätze seit dem Jahr 2017 erheblich, während die Mittelabflüsse weit dahinter zurückblieben. Einsparungen bei dem Titel führte das BMWi der Rücklage des Energie- und Klimafonds zu, zuletzt 38,5 Mio. Euro in 2020.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Haushaltsmittelansatz bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu überprüfen und anhand von Erfahrungswerten möglichst genau zu berechnen. Der Titelanatz der Internationalen Energiezusammenarbeit, Rohstoffpartnerschaften sowie Technologiezusammenarbeit darf bei rückläufiger Inanspruchnahme nicht kontinuierlich erhöht werden, damit höhere Zuführungen an die Rücklage des Energie- und Klimafonds möglich sind.

Das BMWi hat ausgeführt, dass eine genauere und frühzeitigere Planung von Projekten erforderlich sei, um den Haushaltsmittelbedarf genauer abschätzen zu können. Es hat die Aussage zurückgewiesen, der Titelanatz sei bei rückläufiger Inanspruchnahme erhöht worden, um höhere Zuführungen an die Rücklage zu ermöglichen. Die Erhöhung sei wegen der zunehmenden Dringlichkeit einer globalen Energiewende sowie dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag notwendig gewesen. Die Umsetzung der

Energiepartnerschaften hänge von verschiedenen Faktoren, wie den politischen Entwicklungen in den Ländern ab. Zudem konnten Projekte wegen der Corona-Pandemie nicht wie geplant begonnen bzw. umgesetzt werden.

Die Ausführungen des BMWi finden sich in den Feststellungen nicht bestätigt und überzeugen nicht. So war der Mittelabfluss schon in den Haushaltsjahren vor der Corona-Pandemie deutlich hinter dem Haushaltsmittelansatz zurückgeblieben. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi den Titelansatz gemessen am tatsächlichen Bedarf ermittelt. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

Wegen der Verknappung einer Reihe von Rohstoffen, steigender Rohstoffpreise und der Zunahme handelsbeschränkender Maßnahmen sah die Rohstoffstrategie von 2010 vor, Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Produzentenländern aufzubauen. Dabei sollten außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Zielsetzungen eng miteinander verzahnt und die Interessen sowohl der rohstofffördernden Länder sowie des rohstoffimportierenden Deutschlands berücksichtigt werden. Die Bundesregierung erwartete, dass die deutsche Wirtschaft konkrete Rohstoffprojekte entwickeln und vor Ort umsetzen würde. Die Projekte sollten dazu beitragen, die Rohstoffversorgung Deutschlands zu sichern und die wirtschaftliche Entwicklung im Partnerland zu unterstützen.¹

Die Haushaltsmittel für Rohstoffpartnerschaften wurden in dem Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds (Kapitel 6092 Titel 687 02) veranschlagt. Diese betragen seit dem Jahr 2017 jährlich 2,26 Mio. Euro. Das Bundesministerium für BMWi übertrug die administrative Umsetzung der Rohstoffpartnerschaften dem BAFA.

Der Koalitionsvertrag von 2018 enthält Angaben zu den aus dem Haushaltstitel errichteten Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern, nicht jedoch zu den Rohstoffpartnerschaften. Die Kompetenzzentren sollen gestärkt und über die Außenwirtschaftsförderung finanziell dauerhaft gesichert werden. Des Weiteren soll geprüft werden, ob weitere Kompetenzzentren an geeigneten Standorten zu errichten sind.²

Im Jahr 2020 schrieb die Bundesregierung die Rohstoffstrategie aus dem Jahr 2010 fort.³ Ziel der Strategie ist es u. a., Unternehmen bei einer sicheren, verantwortungsvollen und der Nachhaltigkeit verpflichteten Rohstoffversorgung zu unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu stärken. Bestehende Rohstoffpartnerschaften und -kooperationen sollen fortgeführt werden. Die Bundesregierung messe der Arbeit der Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern eine besondere Bedeutung bei. Gemäß Maßnahme Nummer 8 der Rohstoffstrategie will die Bundesregierung:

- bestehende Kompetenzzentren im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung finanziell dauerhaft absichern,
- ein neues Kompetenzzentrum für Bergbau und Rohstoffe in Ghana einrichten,

¹ Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Oktober 2010.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 59 f.

³ Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen, Dezember 2019.

- die Verantwortung des Kompetenzzentrums an der Auslandshandelskammer Südliches Afrika auf weitere rohstoffwirtschaftlich interessante Länder ausweiten und
- die Einrichtung eines Kompetenzzentrums in Asien prüfen.

Neben den Haushaltsmitteln für Rohstoffpartnerschaften im Energie- und Klimafonds sieht seit dem Jahr 2021 der Einzelplan des BMWi in Kapitel 0904 Titel 687 05 – Erschließung von Auslandsmärkten – Haushaltsmittel für die Absicherung der Kompetenzzentren nach Auslaufen der Projektförderung aus dem Energie- und Klimafonds vor.

2 Rohstoffpartnerschaften

Mit dem Bundeshaushalt des Jahres 2012 wurde der Titel 687 02 „Internationale Energie- und Rohstoffpartnerschaften“ im Energie- und Klimafonds eingeführt. Mit ihm sollten Maßnahmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erschließung, Gewinnung und Nutzung nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe durch Rohstoffpartnerschaften gefördert werden. Dazu sollten z. B. Investorenhandbücher, Machbarkeitsstudien zur wirtschaftlichen Nutzung von mineralischen Rohstoffvorkommen, Haldenuntersuchungen und internationale Veranstaltungen zu Rohstoffen gehören. Die konkrete Ausgestaltung von Rohstoffmaßnahmen sollte gemeinsam mit dem Partnerland vereinbart werden.

Im darauffolgenden Jahr nahm der Haushaltsgesetzgeber die Förderung des Aufbaus von Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern in den Erläuterungen auf. Seit dem Jahr 2015 lassen sich aus dem Titel nicht nur Maßnahmen der Rohstoffpartnerschaften, sondern auch Maßnahmen verstärkter Zusammenarbeit mit rohstoffreichen Ländern fördern.

Bei der Anmeldung der Haushaltsmittel für 2021 erläuterte das BMWi, dass die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung der Industrie mit mineralischen Rohstoffen von grundlegender Bedeutung sei. Durch Rohstoffpartnerschaften unterstütze die Bundesregierung die Bemühungen der Industrie um Bezugsquellendiversifizierung. Auf der anderen Seite biete Deutschland den Partnerländern zur Effizienz- und Nachhaltigkeitssteigerung sein Know-how in Bezug auf Technologietransfer im Bergbau an.

2.1 Geförderte Maßnahmen

Zwischen 2015 und 2020 förderte das BMWi 16 Maßnahmen – teilweise über mehrere Förderperioden – mit einem Volumen von 6,7 Mio. Euro:

- 4,7 Mio. Euro (71 %) für die Finanzierung von Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern Australien, Brasilien, Chile, Kanada, Peru, Südliches Afrika und dem Delegationsbüro in Ghana.

- 1,4 Mio. Euro (21 %) für drei Projekte in der Mongolei, von denen nur noch ein Projekt seit 2019 fortgesetzt wird.
- 0,6 Mio. Euro (8 %) für weitere Projekte an Auslandshandelskammern, an denen das BMWi Kompetenzzentren fördert.

Die Bundesregierung definiert Rohstoffpartnerschaften als Regierungsabkommen zur Zusammenarbeit im Rohstoffbereich.⁴ Sie schloss mit der Mongolei im Jahr 2011 und mit Peru im Jahr 2015⁵ solche Abkommen und förderte Projekte in den Ländern. Die weitere Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan aus dem Jahr 2012 führte zu keinen aus dem Titel finanzierten Projekte.

Mit Australien, Chile, Ghana und Kanada vereinbarten einerseits die Bundesregierung und andererseits das BMWi mittels Gemeinsamen Erklärungen bzw. Briefwechsel Rohstoffkooperationen. Mit Brasilien, Südafrika und China gab es keine vergleichbaren Vereinbarungen.

Nach Aussage des BMWi beteiligte sich die deutsche Wirtschaft an der Umsetzung der Rohstoffpartnerschaften beispielsweise durch eine aktive Teilnahme an den Sitzungen von bilateralen Regierungsarbeitsgruppen bzw. Rohstoffforen. Eine direkte Zuordnung von Projekten der Wirtschaft, die mit außenwirtschaftlichen Instrumenten unterstützt werden, zu den Rohstoffpartnerschaften sei nicht möglich. Vor allem in der Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei lagen Projektvorschläge vor. Diese wurden aber u. a. wegen nicht ausreichenden Interesses der deutschen Wirtschaft oder Finanzierungsproblemen nicht umgesetzt.⁶ Im Jahr 2020 teilte die Bundesregierung mit, dass sie keine neuen Rohstoffpartnerschaften plane. Da sich die Lage auf den Rohstoffmärkten beruhigt habe, könne die deutsche Wirtschaft in der Regel ihren Rohstoffbedarf auf den Märkten zu angemessenen Preisen decken. Dadurch sei die Option bilateraler Vereinbarungen im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften weniger relevant.⁷

2.2 Würdigung und Empfehlung

Rohstoffpartnerschaften spielen bei dem Titel eine untergeordnete Rolle. Das BMWi sieht seit über sechs Jahren keine Notwendigkeit für neue Rohstoffpartnerschaften und hat nur einen geringen Teil der Haushaltsmittel für die bestehenden Partnerschaften verausgabt. Stattdessen hat das BMWi im Wesentlichen Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern und Projekte mit diesen Auslandshandelskammern gefördert. Die weiteren in den Erläuterungen genannten Maßnahmen waren in den letzten Jahren kaum relevant. Es ist unklar, ob die seit Jahren verausgabten Mittel die Erwartungen des

⁴ Vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/17224.

⁵ Das am 14. Juli 2014 unterzeichnete Abkommen trat am 7. Januar 2015 in Kraft.

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 28. November 2018 auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/6098.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/17224.

Haushaltsgesetzgebers erfüllen und ob andere Projekte die gesteckten Ziele besser erreicht hätten.

Das BMWi muss den Titel „Rohstoffpartnerschaften“ überprüfen. Da die Bundesregierung keine Rohstoffpartnerschaften mehr anstrebt, dürfen für diesen Zweck keine Mittel veranschlagt werden. Das BMWi sollte ein Konzept als Entscheidungsrahmen für die Verausgabung der Haushaltsmittel entwerfen. Hierin sollten inhaltliche und verfahrensmäßige Voraussetzungen für die Förderung festgelegt werden. Das BMWi sollte u. a. definieren, welches messbare Ziel mit den Mitteln erreicht werden soll, wie Projekte auszuwählen sind und gegebenenfalls welche Maßnahmen förderfähig sind. Das Konzept sollte auch darlegen, wie ein Wettbewerb eröffnet werden kann, um die vielversprechendsten Projektanträge zu identifizieren. Vor dem Hintergrund der volatilen Lage auf Rohstoffmärkten könnten weitere Projekte geeignet sein, die Rohstoffversorgung Deutschlands zu unterstützen. Auf Basis des Konzepts sollte das BMWi dem Haushaltsgesetzgeber einen Änderungsvorschlag unterbreiten, in dem der Veranschlagungszweck des Titels präzise bestimmt wird.

2.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat zugesagt, den Haushaltstitel und die Erläuterungen zu überprüfen und dem Haushaltsgesetzgeber vorzuschlagen, den Text so anzupassen, dass dieser die Schwerpunkte der finanziellen Förderung angemessen widerspiegelt. Das BMWi teilt nicht die Auffassung, dass keine Mittel für Rohstoffpartnerschaften mehr veranschlagt werden dürfen. Es obliege der neuen Bundesregierung sowie dem Haushaltsgesetzgeber über den zukünftigen Mittelbedarf für Rohstoffpartnerschaften zu entscheiden.

Darüber hinaus will das BMWi das Konzept als Grundlage für künftige Fälle verschriftlichen. Hierfür beabsichtigt es, das Konzept zu Gründungen von Kompetenzzentren heranzuziehen. Das BMWi will ein Set von Zielen entwickeln, mit denen der Erfolg der Kompetenzzentren noch besser anhand von objektivierbaren Zielen überprüft werden könne.

Aus Sicht des BMWi sei ein Wettbewerb für die aussichtsreichen Projektanträge weder zielführend noch praktikabel, da jedes Kompetenzzentrum nur einen Antrag für sein spezifisches Land abgeben könne. Die Kompetenzzentren in unterschiedlichen Rohstoffländern stünden nicht in direkter Konkurrenz zueinander.

2.4 Abschließende Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs könnten weitere Projekte geeignet sein, die Rohstoffversorgung in Deutschland zu unterstützen. Daher sollte das BMWi über einen Wettbewerb die vielversprechendsten Projektanträge identifizieren.

Das BMWi plant, den Haushaltstitel und die Erläuterungen zu überprüfen. Hierbei sollte auch der Bedarf an Rohstoffpartnerschaften untersucht werden. Des Weiteren will das BMWi ein

Konzept für die Förderung entwickeln. Der Bundesrechnungshof schließt die Erörterung zu diesen Punkten ab. Er wird sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse informieren.

3 Projektförderung

Nach §§ 23, 44 BHO dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Es wird zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung unterschieden.⁸ Das Instrument der Projektförderung darf nur für inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben genutzt werden.

3.1 Auslandshandelskammern

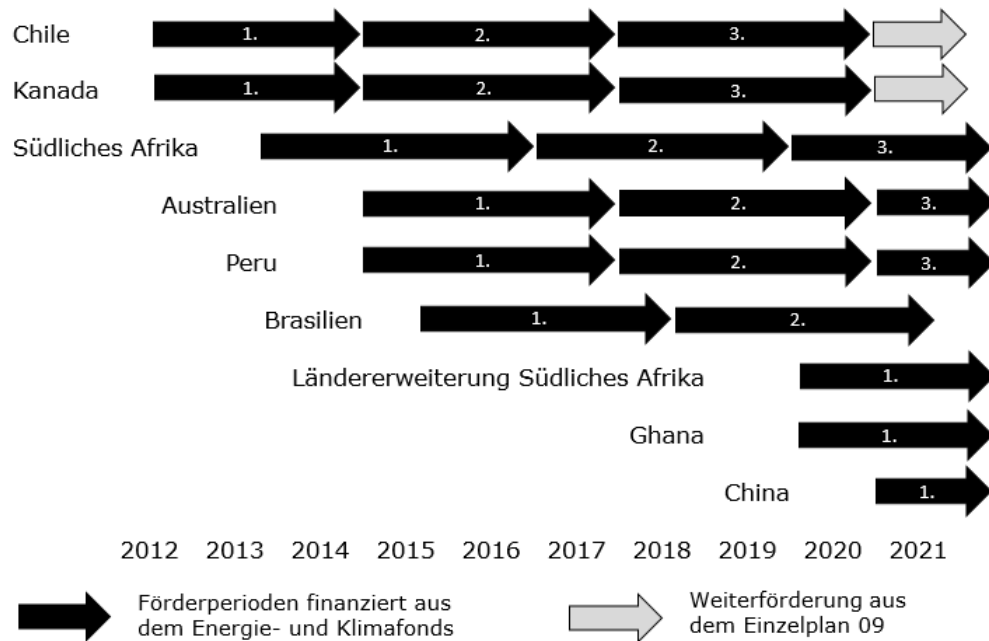
Seit dem Jahr 2012 fördert das BMWi acht Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an den Auslandshandelskammern in Australien (2015), Brasilien (2015), Chile (2012), China (2021), Kanada (2012), Peru (2015), Südliches Afrika (2013) und am Delegationsbüro in Ghana (2020). Nach neun Jahren Förderung der Kompetenzzentren in Chile und Kanada aus dem Energie- und Klimafonds setzte das BMWi die Förderung im Jahr 2021 über den Einzelplan 09 fort.

Die Auslandshandelskammern bzw. Delegationsbüros beantragen die Förderung eines Kompetenzzentrums. Zuwendungsempfänger ist der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der die Zuwendungen an die Auslandshandelskammern bzw. das Delegationsbüro weiterleitet.

⁸ VV Nummer 2 zu § 23 BHO.

Abbildung 1

Förderung der Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Daten des BMWi.

Anmerkung: Der dritte Förderantrag für Brasilien lag zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht vor.

Förderentscheidung

Die Auslandshandelskammern Chile und Kanada beantragten im Jahr 2012 die Förderung eines Kompetenzzentrums für Bergbau und Rohstoffe für eine dreijährige Projektdauer (2012 bis 2014). Mit einer E-Mail bestätigte das BMWi gegenüber dem BAFA die Förderwürdigkeit der Anträge. Der Aufbau des jeweiligen Kompetenzzentrums liege im erheblichen Bundesinteresse und stehe im Einklang mit der Rohstoffstrategie. Bei den Maßnahmen handle es sich um neue, zusätzliche Aufgaben, die über die regulären Aufgaben der Auslandshandelskammern hinausgingen. Das BAFA erstellte daraufhin die Zuwendungsbescheide für die Förderung. Zu den folgenden Anträgen erstellte das BMWi eine fachliche Stellungnahme. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO erstellte das BMWi nicht.

Nach Aussage des BMWi befassten sich die Auslandshandelskammern in rohstoffreichen Ländern seit dem Jahr 2011 mit den Themen Bergbau und Rohstoffe als Reaktion auf die damalige Rohstoffkrise und im Zusammenhang mit der Rohstoffstrategie. Um die Rohstoffsituation in den jeweiligen Ländern zu analysieren, hätten die Auslandshandelskammern Kanada, Chile, Südliches Afrika, Australien, Peru, Brasilien und China gemeinsam mit der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) und zum Teil mit Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI) Rohstoffstudien erstellt. Das BMWi führte aus, dass es für die Entscheidung zur Gründung der Kompetenzzentren u. a. die Arbeiten der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) zur

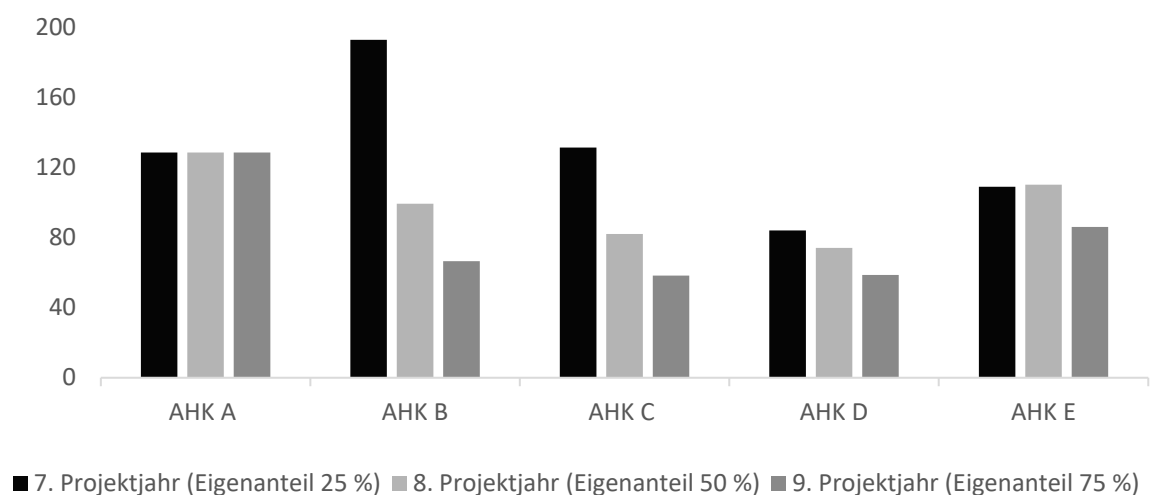
Rohstoffsituation Deutschlands sowie zur Verteilung von Vorkommen und Produktion mineralischer Rohstoffe weltweit und interne Datenbanken der BGR nutze. Die Errichtung der Kompetenzzentren in Ghana und China sowie die Erweiterung des Zentrums Südliches Afrika sei auf den vielfachen Wunsch der deutschen Wirtschaft und einer Einschätzung der DERA zurückzuführen.

Zunächst ging das BMWi davon aus, dass sich die Kompetenzzentren nach einer dreijährigen Vollfinanzierung aus Einnahmen selbst finanzieren können. Dann stellte das BMWi fest, dass eine Anschlussfinanzierung unerlässlich sei, um die bereits geschaffenen Strukturen zu festigen und auszubauen. Für die zweite Förderperiode legte das BMWi einen Eigenanteil von circa 10 bis 15 % fest. In der dritten Förderphase stieg der Eigenanteil auf 25, 50 und 75 % pro Förderjahr.

Entgegen den ursprünglichen Erwartungen stiegen die Einnahmen der Kompetenzzentren kaum. Bei vier von fünf Auslandshandelskammern sanken die geplanten Ausgaben in der dritten Förderperiode mit steigendem Eigenanteil.

Abbildung 2

Ausgaben der 3. Förderperiode gemäß Antrag in Tsd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Unterlagen BMWi.

Ende 2016 plante das BMWi auf vielfachen Wunsch der Wirtschaft, die Kompetenzzentren im zehnten Projektjahr in die Projektförderung des Auslandshandelskammer-Netzes im Einzelplan 09 zu überführen (Kapitel 0904 Titel 687 02 - Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland einschließlich Standortmarketing). Die Förderhöhe sollte 20 bis 25 % entsprechend der Bundesförderung der jeweiligen Auslandshandelskammer betragen. Im Mai 2017 entwarf das BMWi ein neues Konzept, das einen Förderanteil von 55 % vorsah. Der Fördersatz resultierte aus Gesprächen mit den betroffenen Auslandshandelskammern. Im September 2019 stimmte der Bundesminister einer dauerhaften finanziellen Absicherung der Kompetenzzentren durch Überführung in die Förderung des Auslandshandelskammer-Netzes zu.

Voraussetzung sei die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und die langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit. Der Förder- bzw. Eigenanteil wurde nicht festgelegt. Im Jahr 2021 finanzierte das BMWi 60 bzw. 70 % der Gesamtausgaben der beiden überführten Kompetenzzentren über das Kapitel 0904 Titel 687 05 – Erschließung von Auslandsmärkten.

Aufgaben der Kompetenzzentren

Das BAFA legte in den Zuwendungsbescheiden Bausteine für die dreijährige Förderung fest. Hierzu übernahm es die Angaben aus den Anträgen der Auslandshandelskammern. In der ersten Förderperiode waren die Bausteine im Wesentlichen: (1) Aufbau, Ausbau und Vermittlung von Fachkompetenz; (2) Positionierung des Kompetenzzentrums als kompetenter Ansprechpartner; und (3) Delegationen und Geschäftsreisen, Teilnahme an Veranstaltungen. In der zweiten und dritten Förderperioden unterschieden sich die Bausteine zwischen den Kompetenzzentren. Zumeist beinhalteten sie jedoch: (1) Auf- und Ausbau von Datenbanken, Informationen und Fachkompetenz; (2) Positionierung des Kompetenzzentrums als kompetenter Ansprechpartner; und (3) Delegations- und Geschäftsreisen, Teilnahme an Veranstaltungen.

Auslandshandelskammern haben die Aufgabe, den Wirtschaftsverkehr zwischen Deutschland und dem Sitzland mit umfangreichen Serviceleistungen zu fördern, u. a. durch Unterstützung bei Delegations- und Geschäftsreisen, Messevertretungen sowie die Bereitstellung von Informationen und Kontakten.⁹ Das BMWi wies darauf hin, dass die Auslandshandelskammern in der Regel keine umfangreichen sektorspezifischen Kenntnisse hätten.

Andere Akteure nehmen weitere Aufgaben im Bereich Rohstoffe wahr. Die DERA berät die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft zu Rohstoffen sowie zu aktuellen Marktentwicklungen.¹⁰ Nach Angaben des BMWi ist die DERA der fachliche Ansprechpartner der Kompetenzzentren. Die GTAI informiert deutsche Unternehmen, die ausländische Märkte erschließen möchten, u. a. im Bereich Bergbau und Rohstoffe.

Die Kompetenzzentren führten zum Teil Projekte zusammen mit der GTAI oder der DERA durch. Teilweise teilten sie sich die Kosten. Beispielsweise erstellte ein Kompetenzzentrum mit der DERA eine Studie und organisierte gemeinsam einen „German Day“.

3.2 Deutsch-Mongolische Kontaktstelle

Seit 2015 fördert das BMWi eine Kontaktstelle des Deutsch-Mongolischen Wirtschaftsausschusses. Der Ausschuss wurde gemäß Artikel 8 des Partnerschaftsabkommens gegründet und soll die Umsetzung des Abkommens, d. h. die Zusammenarbeit der Unternehmen beider

⁹ Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/aussenwirtschaftsfoerderung.html>.

¹⁰ Vgl. Vorbemerkungen Bundeshaushalt 2021 zu Kapitel 0915.

Länder unterstützen. Die Kontaktstelle wird durch einen Verein aus Deutschland und durch einen Verband in der Mongolei betrieben.

Das BMWi wählte den Verein als Zuwendungsempfänger aus, da für die Aufgaben nur wenige renommierte Institutionen in Betracht kämen. Der Verein sei seit Jahren offizieller Ansprechpartner der Bundesregierung zu Wirtschaftsbeziehungen mit der Mongolei und ganz Asien. Er sei eine neutrale Institution und stelle durch die Zusammenarbeit mit einem Verband in der Mongolei eine Präsenz vor Ort sicher. Das BMWi erstellte keinen Vergabevermerk.

Ziel der Kontaktstelle ist es, den Deutsch-Mongolischen Wirtschaftsausschuss zu unterstützen. Nach den Zuwendungsbescheiden gehörte hierzu insbesondere die Organisation der Ausschusssitzungen sowie das „Fungieren als erste Anlaufstelle für Unternehmen und Institutionen“. Darüber hinaus nannten die Bescheide weitere mögliche Aktivitäten, z. B. Marktstudien, Webinare. Ziele waren nicht messbar ausgestaltet. Seit dem sechsten Förderjahr forderte das BMWi einen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers. Im Jahr 2017 stellte das BMWi fest, dass wenig Interesse deutscher Unternehmen bestehe, in der Mongolei zu investieren.

3.3 Würdigung und Empfehlung

Das BMWi hat die Entscheidung zur Errichtung der Kompetenzzentren unzureichend dokumentiert. Da die zunächst geplante Anschubfinanzierung nicht ausreichte und Kompetenzzentren auch im zehnten Jahr kaum Eigenmittel erwirtschafteten, musste das BMWi das Fördermodell für Kompetenzzentren wiederholt anpassen. Hierbei ist der Förderanteil von 25 % der Gesamtausgaben im neunten Jahr auf 60 % bzw. 70 % im zehnten Jahr gestiegen. So fördert das BMWi die Kompetenzzentren als Teil der Auslandshandelskammern langfristig separat und mit einem höheren Satz als die Auslandshandelskammern. Während Unternehmen bereit sind, für die Leistungen der Auslandshandelskammern zu zahlen, zahlen sie kaum für die Leistungen der Kompetenzzentren. Eine langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit der Kompetenzzentren, wie von der Leitung des BMWi gefordert, ist so nicht gegeben. Im Ergebnis müssen die Auslandshandelskammern entscheiden, welche zusätzlichen Leistungen im Bereich Bergbau und Rohstoffe langfristig kostendeckend angeboten werden können.

Ziele der Förderung wurden aus dem Antrag der Auslandshandelskammern übernommen und weder hinreichend bestimmt, noch messbar ausgestaltet. Stattdessen wurden Bausteine über abgeschlossene Förderphasen hinaus fortgeschrieben. Der Förderumfang und -zeitraum bergen das Risiko einer unzulässigen „quasi-institutionellen“ Förderung. Das Zuwendungsrecht kennt nur zwei Zuwendungsarten, die institutionelle Förderung (die finanzielle Unterstützung von Einrichtungen) und die Projektförderung (die Finanzierung einzelner Vorhaben).

Auch bei der Deutsch-Mongolischen Kontaktstelle besteht das Risiko einer unzulässigen „quasi-institutionellen“ Förderung. Der Zuwendungsempfänger nimmt mit der Organisation

der Ausschusssitzung eine Daueraufgabe wahr und erwirtschaftet hierbei keine Eigenmittel. Weitere Aufgaben werden nicht verbindlich festgelegt. Eine Projektförderung erscheint ungeeignet.

Das BMWi muss das Fördermodell der Kompetenzzentren und der Kontaktstelle kritisch überprüfen. Projektförderungen müssen auf einen überschaubaren Zeitraum begrenzt sein. Dies gilt unabhängig davon, aus welchen Titeln diese finanziert werden. Daher kann das BMWi Kompetenzzentren und die Kontaktstelle nur fördern, wenn sie sich auf Dauer selbst finanzieren können. Der Bundesrechnungshof stellt nicht den Willen der Bundesregierung infrage. Dennoch entbindet ein politischer Auftrag das BMWi nicht von der Pflicht, bei der Umsetzung die gesetzlichen Voraussetzungen zu beachten. Das Fördermodell ist in dem Konzept für die Förderung (siehe Nummer 2.2) zu berücksichtigen. Nur Projekte, die einen messbaren Beitrag zur Rohstoffstrategie leisten, dürfen nach dem Konzept förderfähig sein. Des Weiteren muss das BMWi in Zuwendungsbescheiden eindeutig bestimmen, wofür und wozu die Förderung gewährt wird. Nur so kann überprüft werden, ob der Zuwendungsempfänger den Zweck der Zuwendung erreicht hat.

3.4 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat die Auffassung vertreten, dass der Projektförderumfang und -zeitraum nicht das Risiko einer unzulässigen „quasi-institutionellen Förderung“ bergen, da die Projektförderung aus der Energie- und Klimaförderung auf neun Jahre begrenzt sei. Es werde aber darauf hinwirken, dass die Kompetenzzentren ab dem zehnten Förderjahr einen möglichst hohen Eigenanteil erbringen. Kompetenzzentren bräuchten spezifische Fachkenntnisse, die weit über das gängige Portfolio der Auslandshandelskammern hinausgingen, sodass die Aufgaben nicht von ihnen abgedeckt werden könnten.

Wegen der erheblichen Bedeutung der Kompetenzzentren und des politischen Willens der Bundesregierung habe das BMWi die Förderung der Kompetenzzentren in den Einzelplan 09 überführt. Eine vollständige Selbstfinanzierung der Kompetenzzentren sei nicht möglich, weil sie auch Leistungen erbringen, die kein Entgelt erzielen. Dies seien u. a. Tätigkeiten für das BMWi, die Bundesregierung, die DERA, die GTAI sowie die Durchführung von Aktivitäten zur Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie. Aus Sicht des BMWi sei eine langfristig konzipierte Bundeszuwendung notwendig, um die Kompetenzzentren dauerhaft zu befähigen, diese und andere wichtige Aufgaben leisten zu können.

3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWi das Fördermodell der Kompetenzzentren und der Kontaktstelle überprüfen muss. Eine dauerhafte Projektförderung, wie vom BMWi geplant, ist unzulässig. Dabei ist es unerheblich, aus welchen Haushaltstiteln die Zuwendungen gewährt werden. Ziel muss die langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit der Kompetenzzentren sein, wie von der Leitung des BMWi gefordert. Leistungen, für die aus

Sicht des BMWi keine Entgelte erhoben werden können, sollten die Kompetenzzentren über Verrechnungskostensätze mit den angeführten deutschen Institutionen abrechnen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Projektförderungen zeitlich begrenzt werden. Der Bundesrechnungshof schließt die Erörterung ab. Er wird sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse informieren.

4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Als Entscheidungsgrundlagen fordert die BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen – hierzu zählen auch Förderprojekte – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹¹ sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen¹². Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gibt Auskunft darüber, was mit der Förderung erreicht werden soll, welche Ausgangswerte zu Grunde liegen und warum der Bund handeln muss.¹³ Die Ziele der Förderung müssen hinreichend bestimmt sein, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.¹⁴ Das gängigste Konzept hierfür ist das sogenannte SMART-Konzept¹⁵. Die Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung durch einen Soll-Ist-Vergleich in drei Schritten festzustellen,¹⁶

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle)¹⁷,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle)¹⁸ und

¹¹ § 7 Absatz 2 BHO.

¹² VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO sowie VV Nummer 11a zu § 44 BHO.

¹³ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

¹⁴ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

¹⁵ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

S Spezifisch, also konkret auf die Maßnahme bezogen und eindeutig beschrieben.

M Messbar, d. h. die Zielerreichung sollte anhand konkreter Indikatoren messbar sein. Die Indikatoren sollten mit der Zieldefinition festgelegt werden.

A Angemessen anspruchsvoll im Verhältnis zum Umfang der Maßnahme und von den Zieladressaten akzeptiert.

R Realistisch erreichbar und vom Zieladressaten beeinflussbar.

T Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung, ggf. mit an zeitlichen Meilensteinen gebundenen Zwischenzielen.

¹⁶ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹⁷ Mit der Zielerreichungskontrolle soll bestimmt werden, in welchem Ausmaß die in der Planung festgelegten Ziele der Maßnahme zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreicht worden sind. Gleichzeitig gilt es in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob diese Ziele vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen angepasst werden müssen.

¹⁸ Bei der Wirkungskontrolle soll festgestellt werden, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Dazu sind sowohl die direkten als auch die indirekten Wirkungen der Maßnahme auf die zuvor (möglichst in der Planungsphase) definierten Indikatoren zu untersuchen.

- ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle)¹⁹.

Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.²⁰

4.1 Umsetzung durch das BMWi

Der Beauftragte für den Haushalt des BMWi führt in seinem Rundschreiben zur Haushaltsführung aus, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen durchzuführen sind und diese ab der Planungsphase im Maßnahmencontrollingsystem zu dokumentieren sind.²¹

Bei der Anmeldung von Haushaltsmitteln gab das BMWi an, dass die Erfolgskontrolle Bestandteil der Projektdurchführung sei und die Einhaltung von § 7 BHO gewährleistet würde.

Das BMWi hatte für die Förderprojekte aus dem Titel Rohstoffpartnerschaften weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch Erfolgskontrollen gemäß § 7 BHO durchgeführt. Das BMWi führte aus, dass es gemeinsam mit dem BAFA ein engmaschiges System der Zusammenarbeit mit den Kompetenzzentren, der Steuerung und Erfolgskontrolle der Projekte durchführe. Hierzu prüfe das BMWi Projektanträge fachlich und ob die beantragten Mittel für den Zweck in der beantragten Höhe erforderlich sind. Das BMWi achte dabei darauf, dass die Anträge inhaltlich gut begründet sind, die Projektziele erreichbar sind und mit den Zielen seiner Rohstoffpolitik übereinstimmen. Das BAFA erstelle nach der Stellungnahme des BMWi den Zuwendungsbescheid. Anschließend kontrollierten das BMWi und BAFA laufend die Projektumsetzung und das BAFA prüfe die Verwendungsnachweise. Zusätzlich fänden während der Projektlaufzeit monatliche Telefonkonferenzen mit den Zuwendungsempfängern und weiteren Akteuren statt. Die Kompetenzzentren berichteten in halbjährlichen Zwischenberichten über ihre Aktivitäten. Das BMWi führte aus, dass es den Erfolg nicht anhand von Indikatoren messen könne, da sich die Effekte von Informations- und Beratungsleistungen für deutsche Unternehmen – z. B. über Entwicklungen von Rohstoffmärkten – nur schwer quantitativ erfassen lassen.

Im Maßnahmencontrollingsystem legte das BMWi Ziele zu den Förderprojekten fest. In einem Fall war das Ziel die „Etablierung und ständige Anpassung des Kompetenzzentrums an die Marktgegebenheiten“, in einem anderen der „Ausbau und Fortführung des Kompetenzzentrums zur operativen Unterstützung bei der Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie und zur Unterstützung der deutschen exportorientierten Bergbauzulieferindustrie“.

¹⁹ Die Wirtschaftlichkeitskontrolle baut auf der Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle auf und bezieht zusätzlich den mit der Maßnahme verbundenen Mitteleinsatz ein. Sie bewertet diesen Mitteleinsatz im Vergleich mit den für die Umsetzung der Maßnahme erforderlichen Ressourcen (Vollzugswirtschaftlichkeit) sowie im Hinblick auf das Verhältnis zu den erreichten Zielen (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

²⁰ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) -Rundschreiben „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“.

Teilweise waren die Ziele spezifisch für ein Kompetenzzentrum. Zu den Zielen definierte das BMWi Indikatoren, z. B. Datenbankbestand, Anzahl der Netzwerkveranstaltungen, Marktanalysen, Dokumentation von Projektergebnissen. Es legte keine Sollwerte fest.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Obwohl das BMWi seit knapp zehn Jahren Projekte – vielfach über mehrere Förderperioden – fördert, hat es weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt noch Erfolgskontrollen durchgeführt. Es fehlt an einer Analyse der Ausgangslage, der Bestimmung des Handlungsbedarfs, einer Abwägung der Handlungsalternativen sowie der Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Des Weiteren hat das BMWi versäumt, die Ziele der jeweiligen Förderung hinreichend zu bestimmen und messbar zu machen. Ohne überprüfbar ausgestaltete Ziele kann das BMWi nicht feststellen, ob und inwieweit die Maßnahmen erfolgreich waren und in welchem Maß sie zu den Zielen der Bundesregierung beitragen. Während eine engmaschige Begleitung von Projekten grundsätzlich zu begrüßen ist, kann sie eine Erfolgskontrolle nicht ersetzen.

Das BMWi muss Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für jedes Förderprojekt aus dem Titel gemäß § 7 BHO erstellen, auch wenn eine politische Entscheidung die Grundlage bildet. Des Weiteren muss es die Voraussetzungen für die haushaltsrechtlich erforderlichen Erfolgskontrollen für die einzelnen Projekte schaffen und diese entsprechend der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen. Hierzu sollte das BMWi die Ziele des jeweiligen Fördervorhabens unter Beachtung der SMART-Kriterien festlegen und im Maßnahmencontrollingsystem dokumentieren. Vor der weiteren Förderentscheidung zu Kompetenzzentren muss es prüfen, ob ein Bedarf an dem jeweiligen Kompetenzzentrum besteht und ob Aufgaben von anderen Akteuren wahrgenommen werden können. Eine Regionalisierung der Aufgaben sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses muss es – auch vor dem Hintergrund des überschaubaren Interesses der Wirtschaft – sachgerecht prüfen und begründen. Die im Maßnahmencontrollingsystem definierten Ziele und Indikatoren für die Kompetenzzentren bieten bereits eine Basis für die Erfolgskontrolle. In Übereinstimmung mit dem Konzept der Förderung (siehe Nummer 2.2) muss das BMWi nicht messbar ausgestaltete Ziele anhand von Indikatoren messbar machen und Sollwerte definieren. Die Zieldefinition sollte dem BMWi ermöglichen, den Beitrag des Förderprojekts zur Rohstoffstrategie zu kontrollieren, z. B. ob Geschäftskontakte und Kooperationen entstanden sind und sich Unternehmen an Rohstoffprojekten beteiligen.

4.3 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat zugesagt, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und Erfolgskontrollen gemäß den Anforderungen nach § 7 BHO und den zugehörigen VV zu dokumentieren und dabei besonderen Wert auf die Formulierung überprüfbarer Ziele zu legen. Darüber hinaus beabsichtige es, gemeinsam mit den Kompetenzzentren das bisherige Verfahren unter Berücksichtigung der Ziele und Umsetzungskonzepte der Projekte zu

optimieren sowie für die Erfolgskontrolle nutzbar zu machen. Es werde zudem anhand von frühzeitigen und klar definierten Indikatoren überprüfbare sowie projektübergreifende Ziele entwickeln und im Maßnahmencontrollingsystem dokumentieren.

4.4 Abschließende Würdigung

Das BMWi will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs folgen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchführen. Die Beanstandung ist damit erledigt. Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass die Ziele hinreichend bestimmt sein müssen (VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO). Hierbei muss das BMWi nicht messbar ausgestaltete Ziele anhand von Indikatoren messbar machen und Sollwerte für alle Ziele definieren. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit über die Umsetzung informieren.

5 Finanzierungsplan und Verwendungsnachweisprüfung

Die Bewilligung einer Zuwendung bedarf eines Antrags. Zu einem Antrag auf eine Projektförderung gehört insbesondere ein Finanzierungsplan. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist zu vermerken.²²

Der Zuwendungsempfänger muss der Bewilligungsbehörde spätestens sechs Monate nach Erfüllung des Zuwendungszwecks oder nach Ablauf des Bewilligungszeitraums die Verwendung der Zuwendung nachweisen.²³ Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres ein Zwischennachweis zu führen.²⁴ Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.²⁵ Im Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendungsmittel sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen.

Die Bewilligungsbehörde hat den Verwendungsnachweis zu prüfen. Die kursorische Prüfung ist innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises abzuschließen.²⁶ In einem zweiten Schritt hat die Bewilligungsbehörde den Verwendungsnachweis innerhalb von neun Monaten nach seinem Eingang vertieft zu prüfen.²⁷

²² Allgemeinen Nebenstimmungen für Projektförderungen in der Fassung vom 13. Juni 2019 (ANBest-P), Ziffer 3.

²³ § 44 Absatz 1 BHO, VV Nummer 10.1 zu § 44 BHO.

²⁴ ANBest-P, Ziffer 6.4.

²⁵ VV Nummer 10.2 zu § 44 BHO i. V. m. ANBest-P.

²⁶ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

²⁷ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

Die Interne Revision des BAFA prüfte in den Jahren 2018/2019 die Rohstoffpartnerschaften. Im März 2019 stellte sie u. a. fest, dass das BAFA weder die Abgabefrist für die Verwendungsnachweise noch die Einhaltung der Vergabevorschriften kontrollierte. Weiter beanstandete sie, dass die kursorischen Prüfungen unzureichend und nicht in den Akten dokumentiert waren. Sie empfahl, ein einheitliches Muster für die Prüfvermerke sowie die Sachberichte zu verwenden.

5.1 Finanzierungsplan

Ein wesentlicher Ausgabeposten der Finanzierungspläne der Kompetenzzentren und der Deutsch-Mongolischen Kontaktstelle waren die Personalkosten. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Anteil der Personalkosten an der Zuwendungssumme und der bewilligten Vollzeitäquivalente (VZÄ) von fünf Kompetenzzentren/der Kontaktstelle.

Tabelle 1

Anteil Personalkosten und VZÄ an der Zuwendungssumme in Euro

	Zuwendungs- empfänger A	Zuwendungs- empfänger B	Zuwendungs- empfänger C	Zuwendungs- empfänger D	Zuwendungs- empfänger E
bewilligte Zuwendungssumme	367 650	496 822	406 900	384 532	352 867
bewilligte VZÄ	369	602	580	645	291
Personalkosten	193 725	367 822	249 400	318 630	186 345
Anteil in %	52,69	74,03	61,29	82,86	52,81

Quelle: Unterlagen BAFA, eigene Darstellung.

Die Personalkosten machten zwischen 53 und 83 % der bewilligten Gesamtsumme aus. Die VZÄ variierten zwischen 291 und 645 Tagen. Die Kompetenzzentren setzten unterschiedlich viele Personen für das Projekt ein. Beispielsweise waren drei Personen für ein Kompetenzzentrum tätig, während zehn Personen ein anderes Kompetenzzentrum unterstützten. Aus den Antragsunterlagen war nicht ersichtlich, ob der jeweilige Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt wurde. In den Bewilligungsunterlagen war nicht dokumentiert, ob die Angemessenheit des Personalbedarfs geprüft wurde.²⁸

²⁸ Bei einem Zuwendungsempfänger kürzte das BMWi bei zwei Anträgen die VZÄ. Da der Zuwendungsempfänger den Personalbedarf jedoch nicht substantiiert begründet hatte, fehlte dem BMWi ein verlässlicher Maßstab. Bei einem Antrag zog es andere Projekte zum Vergleich heran. Beim zweiten Antrag bat das BMWi die Stunden zu reduzieren, da der Bedarf „zu hoch erschien“.

5.2 Verwendungsnachweise und deren Prüfung

Das BAFA führte eine Projektliste, in der es den Eingang der Verwendungsnachweise und den Abschluss der kursorischen und der vertieften Prüfungen eintrug. Diese Liste war jedoch unvollständig und enthielt nicht alle erstellten Prüfvermerke.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verwendungsnachweise der Jahre 2018 und 2019 sowie die dazugehörigen Prüfvermerke.

Tabelle 2

Prüfvermerke der Verwendungsnachweise der Jahre 2018 und 2019

	Vorlage Verwendungsnachweis (Anteil in %)	Kursorischer Prüfvermerk (Anteil in %)	Abschließender Prüfvermerk (Anteil in %)
fristgerecht	20 (91)	9 (41)	6 (27)
verspätet	2 (9)	3 (14)	14 (64)
fehlt	0 (0)	10 (46)	2 (9)
gesamt	22 (100)	22 (100)	22 (100)

Quelle: Unterlagen BAFA, eigene Darstellung.

Es lagen 20 von 22 Verwendungsnachweisen rechtzeitig vor. In 10 dieser Fälle hatte das BAFA eine Fristverlängerung für die Vorlage des Nachweises gewährt. Bei 8 von den fehlenden 10 Verwendungsnachweisen verzichtete das BAFA auf eine kursorische Prüfung und prüfte den Verwendungsnachweis nur vertieft. In 16 der 20 abgeschlossenen Verwendungsnachweisprüfungen machte das BAFA einen Erstattungsanspruch geltend. Es forderte insgesamt 132 818,09 Euro und damit 9 % der Bewilligungssumme zurück.

Nicht alle Sachberichte enthielten Aussagen zur Zielerreichung, Erläuterungen zu den wichtigsten Ausgaben, zur Einhaltung von Vergabevorschriften oder eine Beschreibung der Aktivitäten im Berichtszeitraum. Bei der Belegprüfung fehlten Dokumente (z. B. Vergabeunterlagen, Bordkarten, Reisekostenabrechnungen). Das BAFA überprüfte die Umrechnung von Fremdwährungen stichprobenartig und erkannte nicht, dass falsche Tageskurse zu Lasten des Bundeshaushalts verwendet wurden.²⁹

Die Verwendungsnachweisprüfung von Personalausgaben der Auslandshandelskammern beschränkte sich auf eine manuelle Stundenaufschreibung mit Angaben zu geleisteten Tätigkeiten, Datum, Dauer, Personalnummer und Stundensatz. Grundlage für die Ermittlung des Stundensatzes war der geprüfte Jahresabschluss der Auslandshandelskammer.³⁰ Weitere

²⁹ Die Aussagen zur Belegprüfung beziehen sich auf eine Stichprobe von drei Verwendungsnachweisen und deren Prüfung durch das BAFA.

³⁰ Besondere Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid.

Dokumente, wie z. B. anonymisierte Auszüge aus den Buchungsjournalen, lagen nicht vor. Daher konnte das BAFA die Stundenaufschreibungen nicht gegenprüfen. Bei Vor-Ort-Prüfungen stellte das BAFA fest, dass die Eintragungen im Verwendungsnachweis nicht immer mit der Zeiterfassung übereinstimmten. Des Weiteren überschnitten sich Stundenaufschreibungen mit anderen Projekten.

Die Verwendungsnachweise eines Zuwendungsempfängers der Jahre 2015 und 2016 wiesen grobe Fehler auf. Auch die Verwendungsnachweisprüfungen für die Jahre 2018 und 2019 waren im Gegensatz zu anderen Projekten im März 2021 noch nicht abgeschlossen. Die Belege für das Jahr 2018 waren nicht ordnungsgemäß nummeriert, teilweise waren sie nicht übersetzt. Der Zuwendungsempfänger erstellte u. a. für Mietkosten und Reisekosten Eigenbelege, weil die Originalbelege nicht vorlagen.³¹

5.3 Weiterleitungen der Zuwendungen

Leitet der Zuwendungsempfänger die Zuwendung weiter, ist er verpflichtet, den Verwendungs- und Zwischennachweis des Letzttempfängers entsprechend VV Nummer 11 zu § 44 BHO zu prüfen und den Prüfvermerk seinem eigenen Verwendungsnachweis beizulegen.³²

Dem BAFA lagen nur Verwendungsnachweise der Auslandshandelskammern vor. Die Prüfvermerke des DIHK fehlten. Bei der Kontaktstelle des Deutsch-Mongolischen Wirtschaftsausschusses leitete der Zuwendungsempfänger nur einen Teil der Zuwendungssumme weiter. Für den Erst- und den Letztzuwendungsempfänger wurde ein gemeinsamer Verwendungsnachweis eingereicht. Der Prüfvermerk des Erstzuwendungsempfängers fehlte.

5.4 Würdigung und Empfehlung

Die Verwendungsnachweise und deren Prüfung durch das BAFA haben nicht den rechtlichen Vorgaben entsprochen. Zu diesem Ergebnis ist auch die Interne Revision gekommen. Obwohl die Sachberichte nicht alle erforderlichen Angaben enthielten, hat das BAFA sie für die Prüfung genutzt. Sowohl die kursorischen als auch die vertieften Prüfungen hat das BAFA überwiegend nicht fristgerecht abgeschlossen. Schließlich hat das BAFA auf eine Verwendungsnachweisprüfung durch den weiterleitenden Erstzuwendungsempfänger verzichtet.

Obwohl Personalausgaben den größten Teil der Bewilligungssumme ausmachen, haben weder das BMWi noch das BAFA überprüft, ob der Zuwendungsempfänger den Bedarf ordnungsgemäß bemessen hat. Des Weiteren sind die geforderten manuellen

³¹ Basierend auf einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes von drei Verwendungsnachweisen, die das BAFA vertieft geprüft hatte.

³² ANBest-P, Ziffer 6.6.

Stundenaufschreibung ungeeignet für eine umfassende Prüfung der Personalausgaben. Falsche Aufschreibungen oder Überschneidungen mit anderen Projekten kann es so nicht identifizieren.

Wenn ein Zuwendungsempfänger über Jahre nicht ordnungsgemäß die Verwendung der Zuwendung nachweist, bestehen Zweifel an der ordnungsgemäßen Buchführung und damit der Geeignetheit des Empfängers.

Das BMWi muss dafür Sorge tragen, dass das BAFA seine Aufgaben sach- und fristgerecht erfüllen kann und erfüllt. Nur mit einer ordnungsgemäßen Prüfung kann das BAFA Erstattungsansprüche in der erforderlichen Höhe geltend machen. Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise schafft Rechtssicherheit und kann Korruption und Untreue vorbeugen.³³ Des Weiteren sollte die Bewilligungsbehörde das Ergebnis bei der Entscheidung über eine etwaige Anschlussförderung berücksichtigen.

Ein einheitliches Muster für Sachberichte, wie bereits von der Internen Revision empfohlen, würde gewährleisten, dass die Berichte jedenfalls einen Mindeststandard erfüllen. Des Weiteren würden zusätzliche Unterlagen, z. B. Auszüge aus Buchungsjournalen, den Verwendungsnachweis aussagekräftiger und überprüfbarer machen. Zur Prüfung von Fremdwährungsdifferenzen sollte das BAFA Kontoauszüge für Zahlungen in Fremdwährung anfordern. Die Abrechnung der Personalkosten sollte neu geregelt werden. Beispielsweise würden Auszüge der Zeiterfassung den Verwaltungsaufwand und das Risiko von Falschaufschreibungen reduzieren. Der Personalbedarf muss vom Antragsteller belegt und die Bemessung geprüft werden. Schließlich sollte das BMWi zusammen mit dem BAFA festlegen, welche Folgen unzureichende Verwendungsnachweise sowie eine unzureichende Buchführung des Zuwendungsempfängers haben.

5.5 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat erläutert, dass sich die Rückstände im Bereich der Verwendungsnachweisprüfungen aus einer erheblichen Personalfluktuaton beim BAFA ergeben hätten. Zwischenzeitlich seien die rückständigen Verwendungsnachweise bearbeitet worden.

Das BMWi hat ausgeführt, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise bei Belegen in unterschiedlichen Sprachen besonderes aufwendig und zeitintensiv sei und hierbei ein reger Austausch unumgänglich sei. Das BAFA wolle einen Online-Workshop mit den Kompetenzzentren zum Thema Verwendungsnachweisprüfung durchführen, damit die Abrechnungsunterlagen einheitlich erstellt und sämtliche zuwendungsrechtlichen Mindeststandards erfüllt werden. Ebenfalls habe das BAFA mit dem BMWi sowie den Kompetenzzentren Chile und Kanada für das Jahr 2021 eine neue Abrechnungsmodalität der Personalkosten abgestimmt, welche auf den Gehaltsabrechnungen basiere. Im Anschluss soll geprüft werden, ob sich

³³ Siehe Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016.

diese Vorgehensweise als tragfähiges Modell erweist und auf die aus dem Energie- und Klimafonds finanzierten Kompetenzzentren übertragen werden kann.

5.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMWi eine neue Abrechnungsmodalität für Personalkosten testet. Er nimmt zur Kenntnis, dass der Bearbeitungsstau beim BAFA aufgelöst wurde.

Die Schulung der Zuwendungsempfänger stellt nur einen ersten Schritt dar. Darüber hinaus muss das BMWi auf einen einheitlichen, den zuwendungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Nachweis der verausgabten Mittel hinarbeiten. Zusätzliche Unterlagen, z. B. Auszüge aus Buchungsjournalen, Kontoauszüge für Zahlungen in Fremdwährungen, könnten den Verwendungsnachweis aussagekräftiger und überprüfbarer machen. Des Weiteren sollte das BMWi darauf hinwirken, dass der Personalbedarf von Antragstellern belegt und die Bemessung geprüft wird.

Der Bundesrechnungshof schließt die Erörterung ab. Zu gegebener Zeit wird er sich darüber informieren, wie das BMWi die Empfehlungen umgesetzt hat.

6 Veranschlagung und Verwendung der Haushaltsmittel

Die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns umfasst u. a. den Beleg und die Buchung von Einnahmen und Ausgaben sowie die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze.

Nach § 7 BHO sind sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung des Haushalts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Daneben sind u. a. der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit gemäß VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO, der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) und das Fälligkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zu berücksichtigen.

Alle Kassenanordnungen sind im HKR-Verfahren des Bundes zu erfassen. Gemäß § 34 Absatz 1 BHO sind Einnahmen rechtzeitig zu erheben. Bei Einzahlungen ist das Zahlungsüberwachungsverfahren der Bundeskasse unter Nennung des Kassenzeichens zu verwenden. Der Zeitpunkt der Fälligkeit bestimmt sich u. a. in erster Linie durch den Vertrag, den Zuwendungsbescheid, einen Verwaltungsakt oder weiteren begründende Unterlagen.

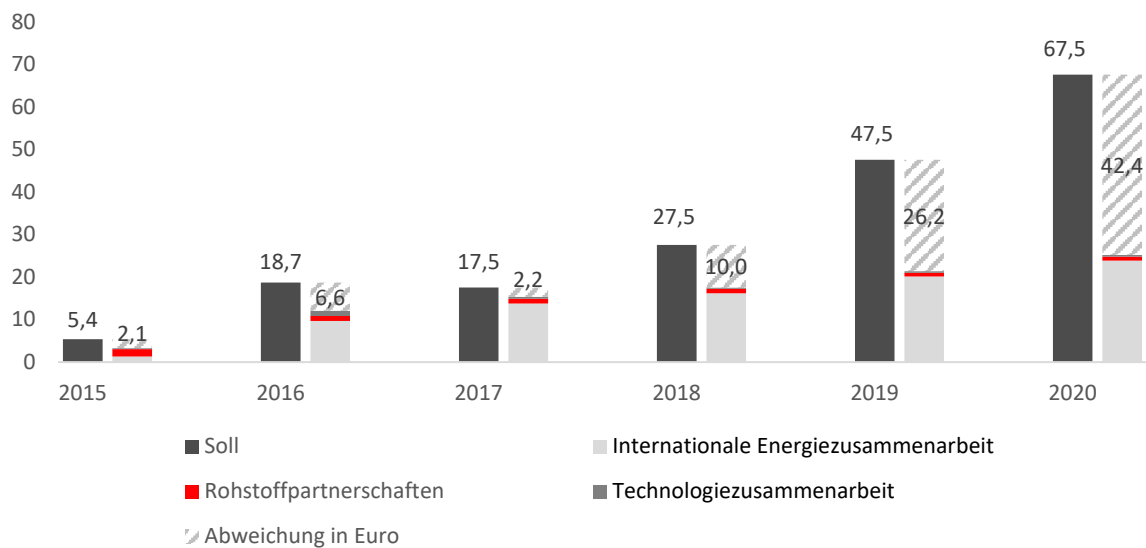
6.1 Veranschlagung von Haushaltsmitteln

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit besagt, dass die in der Haushaltsperiode voraussichtlich eingehenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind.

Die Haushaltsmittelansätze und -abflüsse des Titels 687 02 – Internationale Energiezusammenarbeit, Rohstoffpartnerschaften sowie Technologiezusammenarbeit – stellten sich in den Jahren 2015 bis 2020 wie folgt dar:

Abbildung 3

Haushaltsmittel-Soll und Abweichung in Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnung.

Während die Soll-Haushaltsmittelansätze des gesamten Titels seit dem Jahr 2017 erheblich erhöht wurden, stiegen die Mittelabflüsse nicht im gleichen Verhältnis.

Die Mittelansätze und Mittelabflüsse in den Haushaltsjahren 2015 bis 2020 stellen sich betragsmäßig für den gesamten Titel sowie für die Rohstoffpartnerschaften wie folgt dar:

Tabelle 3

Haushaltsmittelabflüsse Gesamttitel und Rohstoffpartnerschaften in Tsd. Euro

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Titel gesamt	Soll	5 397	18 679	17 519	27 519	47 519	67 519
	Ist	3 263	12 074	15 336	17 520	21 343	25 145 ¹
	Mittelabfluss in %	60,46	64,64	87,54	63,66	44,91	37,24
Rohstoffp.	Soll.	2 449	2 840	2 260	2 260	2 260	2 260
	Ist	1 045	1 226	1 122	1 063	882	921
	Mittelabfluss in %	42,67	39,51	49,65	47,04	39,00	40,74

Quelle: Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen, eigene Darstellung.

Anmerkung: [1] entnommen aus dem vorläufigen Jahresabschluss 2020.

Die Mittelabflüsse bei den Rohstoffpartnerschaften machten zwischen 39,0 und 49,7 % der bewilligten Mittel für diese aus. Beispielsweise verausgabte das BMWi 0,92 Mio. Euro der veranschlagten 2,26 Mio. Euro (40,74 %) im Jahr 2020. Damit lag der Mittelabfluss seit dem Jahr 2015 unter 50 %. Der Mittelabfluss des gesamten Titels war gemessen am Haushaltsmittelansatz seit dem Jahr 2017 rückläufig.

Einsparungen bei dem Titel – Internationale Energiezusammenarbeit, Rohstoffpartnerschaften sowie Technologiezusammenarbeit – dienen nach dem Haushaltsvermerk Nummer 2 der Deckung von Mehrausgaben bei Titel 919 01 - Rücklage Energie- und Klimafonds. So führte das BMWi der Rücklage des Energie- und Klimafonds in den Jahren 2015 bis 2020 rund 84,2 Mio. Euro zu, hiervon alleine 26,2 Mio. Euro im Jahr 2019 und 38,5 Mio. Euro im Jahr 2020³⁴. Des Weiteren sind die Ausgaben des Titels nach dem Haushaltsvermerk Nummer 5 mit dem Titel 686 14 – Beratung Energieeffizienz – deckungsfähig. Im Jahr 2020 führte das BMWi Einsparungen in Höhe von 6 Mio. Euro diesem Titel zu.

Das verantwortliche Fachreferat für Rohstoffpartnerschaften hat seit der Anpassung des Haushaltsmittelansatzes im Jahr 2017 den Ansatz nicht erneut überprüft. In der Begründung zur Jahresrechnung des Energie- und Klimafonds führte es aus, dass bei der Mittelbeantragung für 2020 noch nicht abzusehen gewesen sei, wie viele Mittel die Kompetenzzentren beantragen würden. Weiter führte es aus, dass ein regelmäßiger Austausch mit den Kompetenzzentren eine genauere Planung des Mittelbedarfs ermöglichen soll. Im Jahr 2019

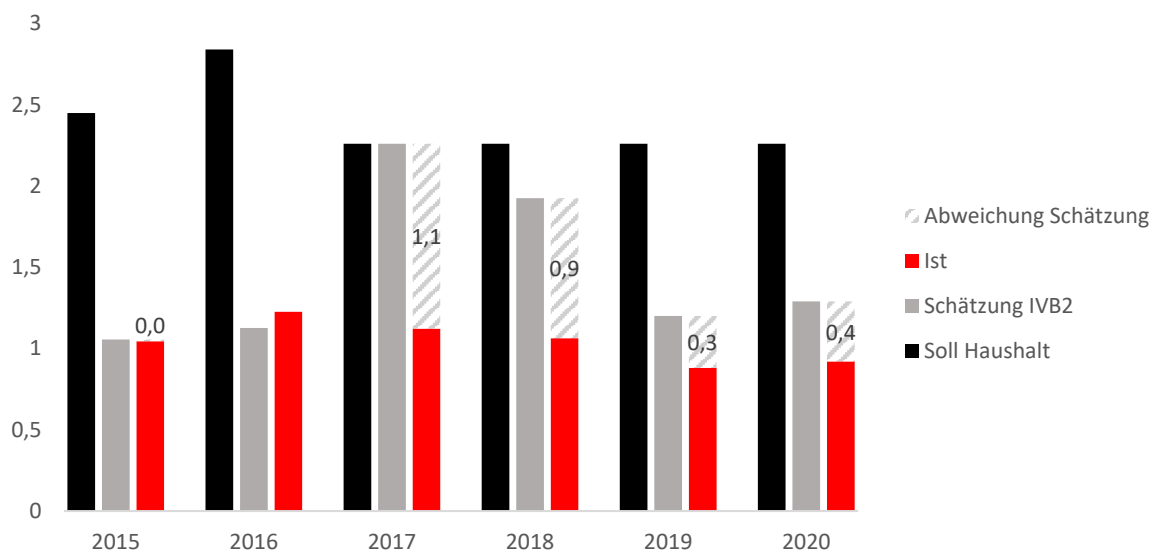
³⁴ Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes 2020.

verlegte das BAFA die Antragsfrist für Projekte von Oktober auf Juli des Vorjahres, um diese bei der Arbeitsplanung berücksichtigen zu können.

Die Fachreferate melden unterjährig die voraussichtlich benötigten Haushaltsmittel quartalsweise beim Haushaltsreferat an. Die Haushaltsmittelanmeldungen und der Mittelabfluss für die Rohstoffpartnerschaften stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 4

Schätzung Haushaltsmittelbedarf Rohstoffpartnerschaften und Abweichung in Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Quartalsmeldung Betriebsmittel, Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen.

Anmerkung: Das BMWi konnte die dritte Quartalsmeldung 2015 nicht vorlegen.

Die gemeldeten voraussichtlichen Mittelabflüsse lagen seit dem Jahr 2017 unter dem jeweiligen Haushaltsmittelansatz. Das BMWi ging im Jahr 2020 beispielsweise in den Betriebsmittelanmeldungen von einem monatlichen Haushaltsmittelbedarf von durchschnittlich 107 500 Euro bei einem Mittelansatz von 188 333 Euro aus. Im Jahr 2017 unterschritt der Mittelabfluss die Mittelschätzung um 50 %. In den Jahren 2019 und 2020 lagen die Abweichungen bei 26 bzw. 29 %.

6.2 Verwendung von Haushaltsmitteln

Eine Anordnung zur Leistung muss durch die bewirtschaftende Dienststelle mit begründenden Unterlagen belegt werden. Diese sind gemäß VV Nummer 1.1.3 der VV-ZBR BHO Unterlagen, durch welche zweifelsfrei der Zweck und der Anlass erkennbar ist. Begründende Unterlagen bei Mittelabruf eines Zuwendungsempfängers sind regelmäßig:

- das Anschreiben des Zuwendungsempfängers,
- die unterschriebene Mittelanforderung,
- der Prüfvermerk und
- die Bekanntgabe des Ergebnisses des Prüfvermerks.

Der Bundesrechnungshof prüfte alle Buchungsbelege der Haushaltsjahre 2015 bis 2020. Er wertete aus, inwieweit die Bewirtschaftung der Ordnungsmäßigkeit entsprach. Die folgende Übersicht enthält die festgestellten Unregelmäßigkeiten.

Tabelle 4

Feststellungen zu Kassenanordnungen und deren begründende Unterlagen

Grund	Anzahl (in %)
Buchungen für Rohstoffpartnerschaften gesamt	161 (100)
ordnungsgemäße Kassenanordnungen	134 (83)
<u>Abweichungen:</u> ¹	
Begründende Unterlagen fehlen/unvollständig	16 (10)
Falsches Fälligkeitsdatum eingetragen ²	13 (8)
Falscher Auszahlungsbetrag	1 (0)
Durchführungsfehler	19 (12)

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung:

[1] Die Abweichungen sind nicht kumulativ. Buchungsfälle können auch mehrere Fehler enthalten.

[2] Bei dem Prüfpunkt Fälligkeit ist eine Abweichungsmöglichkeit von 3 Tagen als Toleranz berücksichtigt.

27 von 161 Kassenanordnungen (17 %) verstießen gegen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze. Bei 13 dieser 27 Belege (48 %) erstellte das BAFA die Kassenanordnungen für Einzahlungen nicht rechtzeitig.

6.3 Würdigung und Empfehlung

Bislang konnte das BMWi die Haushaltsmittel für Rohstoffpartnerschaften nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechend anmelden, weil es ihn zum Zeitpunkt der Anmeldung noch nicht bestimmen konnte. Dies führte in den letzten Jahren zu einem Haushaltsmittelansatz, der rund 1 Mio. Euro höher war als der Mittelabfluss. Dabei ist es erforderlich, Förderprojekte so frühzeitig zu planen, dass der Bedarf bei der Haushaltsanmeldung absehbar ist. Dafür müssen auch die Projektanträge frühzeitig eingehen und geprüft werden. Obwohl die

Antragsfrist bereits im Jahr 2019 vorverlegt wurde, scheint dies noch nicht den gehofften Erfolg erzielt zu haben.

Die Schätzungen des BMWi für den Haushaltsvollzug entsprechen nicht den Mittelansätzen der jeweiligen Haushaltsjahre. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nach VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO ist nicht gewahrt.

Darüber hinaus hat das BMWi trotz rückläufiger Mittelabflüsse den Haushaltsmittelansatz des gesamten Titels kontinuierlich erhöht. Zeitgleich ist die Zuführung zur Rücklage mit rückläufiger Inanspruchnahme der Haushaltsmittel deutlich gestiegen. In der Spitze hat das BMWi im Jahr 2020 rund 38,5 Mio. Euro (53,9 %) der Haushaltsmittel in die Rücklage abgeführt. Dies erweckt den Anschein, dass das BMWi den Titelansatz nicht gemessen am tatsächlichen Bedarf erhöht, sondern um die Zuführung an die Rücklage zu steigern. Ein nicht sachgerecht ermittelter Mittelbedarf erschwert die Liquiditätsplanung des BMF und läuft den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit (VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO), der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) und des Fälligkeitsprinzips (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zuwider.

Von der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze weichen 27 von 161 (17 %) der Kassenanordnungen und deren begründenden Unterlagen ab. Fehler können sich nachhaltig auf das Vermögen des Bundes auswirken, insbesondere wenn es sich um systematische Fehler oder finanziell schwerwiegende Fehler handelt. Einzahlungen können nur dann überwacht werden, wenn die Einzahlungsanordnung mit Erstellung des Rückforderungsbescheides und der hierin gesetzten Fristen im Zahlungsüberwachungsverfahren unter Angabe des Kassenzeichens erstellt wird. Nur dann ist das Mahnverfahren über die Bundeskasse möglich. Die Fehlerquote zeigt, dass die Qualitätssicherung nicht im erforderlichen Umfang greift.

Ausgaben sind zu belegen (VV Nummer 1.1.3 der VV-ZBR BHO). Des Weiteren muss das BMWi sicherstellen, dass

- der Haushaltsmittelansatz der Rohstoffpartnerschaften für künftige Haushaltsaufstellungen überprüft und anhand geplanter Projekte und der durchschnittlichen Haushaltsmittelabflüsse der vergangenen Jahre möglichst genau berechnet wird (VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO),
- die Zahlungsfristen eingehalten werden sowie die entsprechenden Kassenanordnungen rechtzeitig erstellt werden, damit das automatische Mahnverfahren der Bundeskasse greifen kann und der Zahlungseingang überwacht wird, sodass die Einnahmen rechtzeitig dem Bundeshaushalt zufließen können.

Darüber hinaus muss das BMWi darauf hinwirken, dass der Titelansatz der Internationalen Energiezusammenarbeit, Rohstoffpartnerschaften sowie Technologiezusammenarbeit nach dem tatsächlichen Bedarf gemessen sowie aufgestellt wird. Der Titelansatz darf bei

rückläufiger Inanspruchnahme nicht kontinuierlich erhöht werden, damit höhere Zuführungen an die Rückstellungen des Energie- und Klimafonds möglich sind.

6.4 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat der Feststellung widersprochen, dass der Haushaltsansatz der Rohstoffpartnerschaften seit dem Jahr 2017 nicht erneut überprüft worden sei. Es hat aber anerkannt, dass eine genauere und frühzeitigere Planung von Projekten erforderlich ist, um den Haushaltsmittelbedarf genauer abschätzen zu können. Das BMWi hat zugesagt, die zugrundeliegenden Überlegungen der Haushaltsmittelaufstellung künftig besser zu dokumentieren. Es habe dies bereits für die Haushaltsaufstellung 2022 umgesetzt.

Das BMWi hat die Aussage zurückgewiesen, der Titelsatz sei bei rückläufiger Inanspruchnahme erhöht worden, um höhere Zuführungen an die Rücklage zu ermöglichen. Die Erhöhung sei wegen der zunehmenden Dringlichkeit einer globalen Energiewende sowie des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag notwendig gewesen. Auch die sich verzeichnende Intensivierung multilateraler Kooperationsformate bringe einen absehbar erhöhten Mittelbedarf mit sich. Dies spiegele sich durch eine wachsende Zahl von Energiepartnerschaften wider. Die Umsetzung der Energiepartnerschaften hänge von verschiedenen Faktoren wie politischen Entwicklungen in den Ländern ab. Zudem konnten Projekte wegen der Corona-Pandemie nicht wie geplant begonnen bzw. umgesetzt werden.

Auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Zahlungsfristen und den für die Haushalts- und Wirtschaftsführungsgrundsätzen geltenden Vorschriften ist das BMWi nicht eingegangen.

6.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWi künftig den Haushaltsmittelbedarf genauer abschätzen und hierfür Projekte frühzeitiger und genauer planen möchte.

Der Bundesrechnungshof weist nochmals drauf hin, dass Ausgaben zu belegen sind (VV Nummer 1.1.3 der VV-ZBR BHO). Des Weiteren muss das BMWi sicherstellen, dass die Zahlungsfristen eingehalten sowie die entsprechenden Kassenanordnungen rechtzeitig erstellt werden, sodass die Einnahmen rechtzeitig dem Bundeshaushalt zufließen können.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMWi zu der rückläufigen Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zur Kenntnis. Die Begründung des BMWi, dass Projekte wegen politischen Entwicklungen in den Partnerländern und der Corona-Pandemie nicht durchgeführt werden konnten, finden sich in den Feststellungen nicht bestätigt und überzeugen nicht, um die festgestellten Abweichungen vom Haushaltsmittelansatz zu rechtfertigen. Der Mittelabfluss ist schon in den Haushaltsjahren vor der Corona-Pandemie deutlich hinter dem Haushaltsmittelansatz zurück geblieben. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass

das BMWi den Titelansatz gemessen am tatsächlichen Bedarf ermittelt. Der Titelansatz darf bei rückläufiger Inanspruchnahme nicht kontinuierlich erhöht werden, damit höhere Zuführungen an die Rücklage des Energie- und Klimafonds möglich sind.

Der Bundesrechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor. Erforderlichenfalls wird er diesen Aspekt bei der Berichterstattung zur Entwicklung des Einzelplans 60 aufgreifen. Er schließt die Erörterung zunächst ab.

Ehmann

Peters