



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Förderung des Netzes von Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen über die Deutsche Industrie- und Handelskammer

Kapitel 0904 Titel 687 02

Teil I: Aufgabenwahrnehmung von BMWK und DIHK im Förderverfahren

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

Gz.: III 1 - 0001629 - I

8. Januar 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Förderung des Netzes von Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen über die Deutsche Industrie- und Handelskammer

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) muss die Zusammenarbeit mit der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) an deren neuer Rolle als Bundeskammer ausrichten. Dazu muss es auch das Zuwendungsverfahren anpassen.

Worum geht es?

Die DIHK ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts aus dem DIHK e. V. hervorgegangen. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, das Netz aus Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen im Ausland (AHK-Netz) zu koordinieren und zu fördern. Hierfür erhält sie Zuwendungen des Bundes. Das BMWK hat den Rechtsformwechsel und die neue gesetzliche Aufgabe bisher nicht zum Anlass genommen, die Aufgabenverteilung im Zuwendungsverfahren zwischen ihm und der DIHK zu überprüfen.

Was ist zu tun?

Das BMWK muss die Zusammenarbeit mit der DIHK grundlegend analysieren und die Förderung des AHK-Netzes entsprechend neu ausrichten. Es sollte seine übergreifenden Förderziele konkretisieren und aktualisieren, um den Erfolg der Förderung überprüfen zu können. Dabei sollte es die Detailvorgaben u. a. zu den einzelnen Standorten des AHK-Netzes deutlich reduzieren und sich auf die Kontrolle gegenüber der DIHK als Empfängerin und Weiterleiterin der Zuwendungen konzentrieren.

Was ist das Ziel?

Das BMWK muss die Voraussetzungen für eine zielorientierte Steuerung der Förderung schaffen und die Anzahl kleinteiliger Regelungen im Zuwendungsverfahren reduzieren. Dies würde der DIHK den notwendigen Spielraum für die Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrages zur Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes geben.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Das AHK-Netz als Instrument der Außenwirtschaftsförderung	9
1.2	Haushaltsmittel	10
1.3	Schwerpunkte der Prüfung	11
2	Rechtsformwechsel der DIHK	11
3	Ziele der Förderung des AHK-Netzes	14
3.1	Ziele in den Zuwendungsbescheiden 2023	14
3.2	Strategien der Bundesregierung seit dem Jahr 2019	15
3.3	Zuwendungsbescheide seit dem Jahr 2019 praktisch unverändert	17
3.4	Würdigung und Empfehlung	18
3.5	Stellungnahme des BMWK	19
3.6	Abschließende Würdigung	19
4	Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit – Messen des Erfolgs der Förderung	19
4.1	Allgemeine Grundlagen im Haushaltsrecht	19
4.2	Internes Maßnahmencontrolling, Schlüsselkennzahlen und Evaluierungen des BMWK	20
4.3	Würdigung und Empfehlung	24
4.4	Stellungnahmen des BMWK und der DIHK	26
4.5	Abschließende Würdigung	27
5	Zuwendungsverfahren	28
5.1	Vorgaben des BMWK für die Verwendung der Zuwendungen	28

5.2	Verwendungsnachweisprüfung	30
5.2.1	Kursorische Prüfung der Jahresabschlüsse durch das BMWK	30
5.2.2	Vor-Ort-Prüfungen durch das BMWK	31
5.2.3	Prüfung der Verwendungsnachweise durch die DIHK	31
5.3	Würdigung und Empfehlung	32
5.4	Stellungnahme des BMWK und der DIHK	33
5.5	Abschließende Würdigung	34

Abkürzungsverzeichnis

A

AHKs *Auslandshandelskammern*

B

BGR *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BVerwG *Bundesverwaltungsgericht*

D

DERA *Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*

DIHK *Deutsche Industrie- und Handelskammer*

G

GTAI *Germany Trade & Invest Gesellschaft mbH*

I

IHK *Industrie- und Handelskammer*

IHKG *Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern*

K

KMU *kleine und mittlere Unternehmen*

KPI *Key Performance Indicators*

N

NWS *Nationale Wasserstoffstrategie*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO*

0 Zusammenfassung

Mit der anteiligen Finanzierung der Ausgaben von derzeit 62 rechtlich selbstständigen Auslandshandelskammern (AHKs) sowie 26 Delegationen und Repräsentanzen der DIHK in insgesamt 93 Staaten (sogenanntes AHK-Netz) will das BMWK die deutsche Wirtschaft bei ihren Aktivitäten auf ausländischen Märkten unterstützen. Das BMWK gewährt zu diesem Zweck Zuwendungen an die DIHK zur Weiterleitung an die AHKs bzw. zur Verwendung für die Ausgaben ihrer Delegationen und Repräsentanzen. Der DIHK obliegt die gesetzliche Aufgabe, das AHK-Netz als Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland zu koordinieren und zu fördern. Im Haushaltsjahr 2023 waren 57,5 Mio. Euro für die jährliche Förderung des AHK-Netzes vorgesehen. Die Förderung erfolgte als Anteilfinanzierung. Das BMWK förderte durchschnittlich 23,9 % der zuwendungsfähigen Ausgaben eines jeden Standorts.

Der Bundesrechnungshof will das BMWK auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse dabei beraten, wie es die von ihm zu erfüllenden Aufgaben im Förderverfahren angemessen umsetzen kann. Dabei gilt es, die Aufgabenverteilung mit der DIHK nach dem Rechtsformwechsel neu zu justieren. Im Ergebnis muss ein Förderverfahren sichergestellt sein, das mit dem Zuwendungsrecht, den gesetzlichen Aufgaben der DIHK und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vereinbar ist.

Der Bundesrechnungshof hat seine wesentlichen Prüfungsfeststellungen in diesem Bericht zusammengefasst. Er hat dabei die Stellungnahmen des BMWK und der DIHK berücksichtigt.

0.1 Das BMWK hat die Ziele seiner Förderung des AHK-Netzes seit langem kaum angepasst. Es riskiert damit, dass Ziele „veralten“. So soll z. B. weiterhin ein Buchhaltungssystem eingeführt werden, das die DIHK bereits seit mehreren Jahren verwendet. Darüber hinaus bleiben übergeordnete Strategien der Bundesregierung mit Bezug zur Außenwirtschaftsförderung aus den letzten Jahren möglicherweise unberücksichtigt. Die derzeitigen Ziele des BMWK sind außerdem zu unbestimmt.

Das BMWK sollte seine Ziele für die Förderung des AHK-Netzes überprüfen, bei Bedarf anpassen und sie konkretisieren. Die Ziele sind jährlich vor Erteilung der Zuwendungsbescheide erneut zu überprüfen.

Das BMWK teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Ziele in den Zuwendungsbescheiden an die DIHK möglichst konkret und überprüfbar sein sollten. Gleichzeitig sollte der damit verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der finanzwirksamen Maßnahme stehen. Die Operationalisierung der Ziele sei Gegenstand des für das Jahr 2025 geplanten Evaluationsauftrags zur Förderung des AHK-Netzes.

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das BMWK seine Ankündigung umsetzt, die Förderziele zu überprüfen, wenn notwendig zu aktualisieren und sie zu konkretisieren. Die zugesagte Überprüfung der Ziele sollte jährlich vor Erteilung

der neuen Zuwendungsbescheide an die DIHK erfolgen. Nur mit einer zügigen Umsetzung dieser Maßnahmen wird das BMWK seiner Verantwortung für eine übergreifende Steuerung der Förderung des AHK-Netzes gerecht. Der Bundesrechnungshof hält den damit verbundenen Aufwand angesichts der seit Jahrzehnten bestehenden jährlichen Förderung des AHK-Netzes mit einem zweistelligen Millionenbetrag und der Bedeutung einer zielgerichteten Außenwirtschaftsförderung für ein Land wie Deutschland für angemessen. (Nummer 3)

- 0.2 Das BMWK hat bisher keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Erfolgskontrollen für seine jährliche Förderung des AHK-Netzes insgesamt und vor der Aufnahme neuer Standorte in die Förderung durchgeführt. Dabei finanziert es das AHK-Netz anteilig mit über 50 Mio. Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt.

Das BMWK hat es auch versäumt, die Voraussetzungen für solche Erfolgskontrollen zu schaffen. Mit dem internen Maßnahmencontrolling kann es den Erfolg der Förderung ebenso wenig überprüfen wie mittels der verwendeten Schlüsselkennzahlen. Die im Maßnahmencontrolling dokumentierten Ziele unterscheiden sich von denen in den Zuwendungsbescheiden und sind mit nicht messbar ausgestalteten Indikatoren unterlegt. Die im „AHK-Kompass“ hinterlegten Schlüsselkennzahlen basieren zum Teil auf Zielen aus alten Zuwendungsbescheiden. Zielwerte sind häufig nicht ambitioniert und fehlen teilweise.

Das BMWK kann daher keine verlässliche Aussage über den Erfolg der schon jahrzehntelangen Förderung des AHK-Netzes machen. Diese Mängel wiegen besonders schwer, weil eine externe Evaluation bereits vor acht Jahren erhebliche Schwächen hinsichtlich der Mess- und Steuerbarkeit des Netzes festgestellt hatte.

Das BMWK muss umgehend eine Erfolgskontrolle der Bundeszuwendung ermöglichen, dazu ein System von Zielen und Indikatoren entwickeln sowie aussagekräftige Daten erheben und bewerten. Bei der Erfolgskontrolle ist eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung unter Einbeziehung der DIHK anzustreben, die deren gesetzlichen Aufgaben bei der Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes Rechnung trägt.

Das BMWK erkennt an, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Förderung des AHK-Netzes durchzuführen ist. Daneben soll eine geplante Evaluation einen wesentlichen Beitrag zur Erfolgskontrolle liefern. Das BMWK will überprüfbare, ambitionierte und zugleich realistische Förderziele setzen und diese mit einer aussagekräftigen, konsistenten und praktikablen Indikatorik unterlegen. Die (begleitende) Erhebung der Schlüsselkennzahlen im Alltag der AHKs und der DIHK solle praktikabel und handhabbar bleiben. Der DIHK komme bei diesen Maßnahmen eine zentrale Rolle zu.

Die DIHK hat darauf hingewiesen, dass die Erarbeitung geeigneter Indikatoren für eine Erfolgskontrolle wegen der heterogenen Standorte äußerst komplex sei.

Der Bundesrechnungshof stimmt den Überlegungen des BMWK bezüglich der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu. Er erkennt an, dass sich AHKs,

Delegationen und Repräsentanzen zum Teil deutlich voneinander unterscheiden können. Gerade deswegen kommt der Erarbeitung der Indikatoren zur Ermöglichung einer Erfolgskontrolle besondere Bedeutung zu. Die Indikatoren müssen auch dafür genutzt werden, die Leistung der einzelnen AHKs, Delegationen und Repräsentanzen zu messen und zu bewerten. (Nummer 4)

- 0.3 Die vom BMWK praktizierte Gewährung und Prüfung der Zuwendungen wird dem Sinn und Zweck eines mehrstufigen Zuwendungsverfahrens nicht gerecht. Durch den Einsatz eines Weiterleitenden als „verlängerter Schreibtisch“ soll der Aufwand bei der Bewilligungsbehörde reduziert werden. Das BMWK trifft aber derart umfassende und abschließende Festlegungen, dass sein Verwaltungsaufwand kaum reduziert wird. So ist das BMWK mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen erheblich in Rückstand geraten.

Die DIHK hat die gesetzliche Selbstverwaltungsaufgabe, das AHK-Netz aus rechtlich selbstständigen AHKs und seinen Delegationen und Repräsentanzen zu koordinieren und zu fördern. Durch die detaillierten Vorgaben des BMWK für die Weiterleitung und Verwendung der Zuwendungen verbleibt ihr aber kaum Spielraum für eigene Entscheidungen.

Das BMWK muss die Zusammenarbeit mit der DIHK im Zuwendungsverfahren grundlegend analysieren und Schlussfolgerungen für die künftige Förderpraxis ziehen. Es sollte Vorfestlegungen für die Förderung des AHK-Netzes reduzieren und sich auf die Kontrolle der DIHK als Weiterleiterin konzentrieren. Damit würden Kapazitäten im BMWK frei für die vielfältigen ministeriellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuerung des AHK-Netzes insgesamt und der Außenwirtschaftsförderung.

Das BMWK hat sich offen gezeigt für eine Neujustierung des Zuwendungsverfahrens. Allerdings habe der DIHK bereits im derzeitigen System einen substanziellen Spielraum für eigene Entscheidungen. Der Zuwendungsbescheid beruhe auf intensiven „Vorfeld-Gesprächen“ zwischen BMWK und DIHK.

Die DIHK hat den Würdigungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Zuwendungsverfahren zugestimmt. Damit ließe sich auch die ökonomische Gesamteffizienz erhöhen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass BMWK und DIHK zügig das gegenwärtige Zuwendungsverfahren daraufhin analysieren, ob es wirtschaftlich ist. Ungeachtet der vom BMWK erwähnten „Vorfeld-Gespräche“ mit der DIHK sieht der Bundesrechnungshof hier weiterhin erheblichen Handlungsbedarf. Die DIHK als Bundeskammer hat mit der Koordination und Förderung des AHK-Netzes eine kraft Gesetzes zu erfüllende Selbstverwaltungsaufgabe erhalten. Außerdem sollten bestehende Doppelstrukturen und -arbeiten abgebaut werden. Das BMWK sollte sich vorrangig auf die Kontrolle der DIHK als Empfängerin und Weiterleiterin der Zuwendungen konzentrieren. (Nummer 5)

1 Vorbemerkungen

1.1 Das AHK-Netz als Instrument der Außenwirtschaftsförderung

Mit den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung¹ will die Bundesregierung deutsche Unternehmen dabei unterstützen, ausländische Märkte zu erschließen und zu sichern. Dabei bedient sie sich z. B. der deutschen Auslandsvertretungen. Darüber hinaus greift das BMWK u. a. auf die Germany Trade & Invest Gesellschaft mbH (GTAI)² und das AHK-Netz³ zurück.

Die erste AHK wurde im Jahr 1894 in Belgien gegründet. Aktuell besteht das AHK-Netz aus 62 rechtlich selbstständigen AHKs sowie 26 rechtlich unselbstständigen Delegationen und Repräsentanzen der DIHK in 93 Staaten.⁴ AHKs, Delegationen und Repräsentanzen sollen die deutsche Wirtschaft bei ihren Aktivitäten auf ausländischen Märkten unterstützen. Sie sollen sich für die Wirtschaftsinteressen Deutschlands und des jeweiligen ausländischen Staates einsetzen und den Wirtschaftsverkehr in beide Richtungen mit ihren Serviceleistungen fördern.⁵ Die Erstberatung von Unternehmen ist unentgeltlich. Außerdem bieten AHKs, Delegationen und Repräsentanzen verschiedene entgeltliche Serviceleistungen entsprechend den Bedürfnissen deutscher und ausländischer Unternehmen an. Dazu gehören u. a. Marktanalysen, Projektberatung und -begleitung, Rechts- und Zollberatung sowie Geschäftspartnervermittlung und Firmen-Kontakt-Treffen.

Seit den 1980er Jahren koordinierte der DIHK e. V. das AHK-Netz. Aus dem DIHK e. V. ist zum 1. Januar 2023 die DIHK als Bundeskammer und damit Körperschaft des öffentlichen Rechts entstanden. Das BMWK gewährt der DIHK Zuwendungen zur Weiterleitung an die rechtlich selbstständigen AHKs bzw. zur Verwendung für die Ausgaben ihrer Delegationen und Repräsentanzen (siehe Abbildung 1). Zwei Standorte erhalten keine Zuwendungen des Bundes.

¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/aussenwirtschaftsfoerderung.html>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

² <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsfoerderung-institutionen-gtai.html>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

³ <https://www.ahk.de/de/unser-netzwerk/die-deutschen-auslandshandelskammern>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

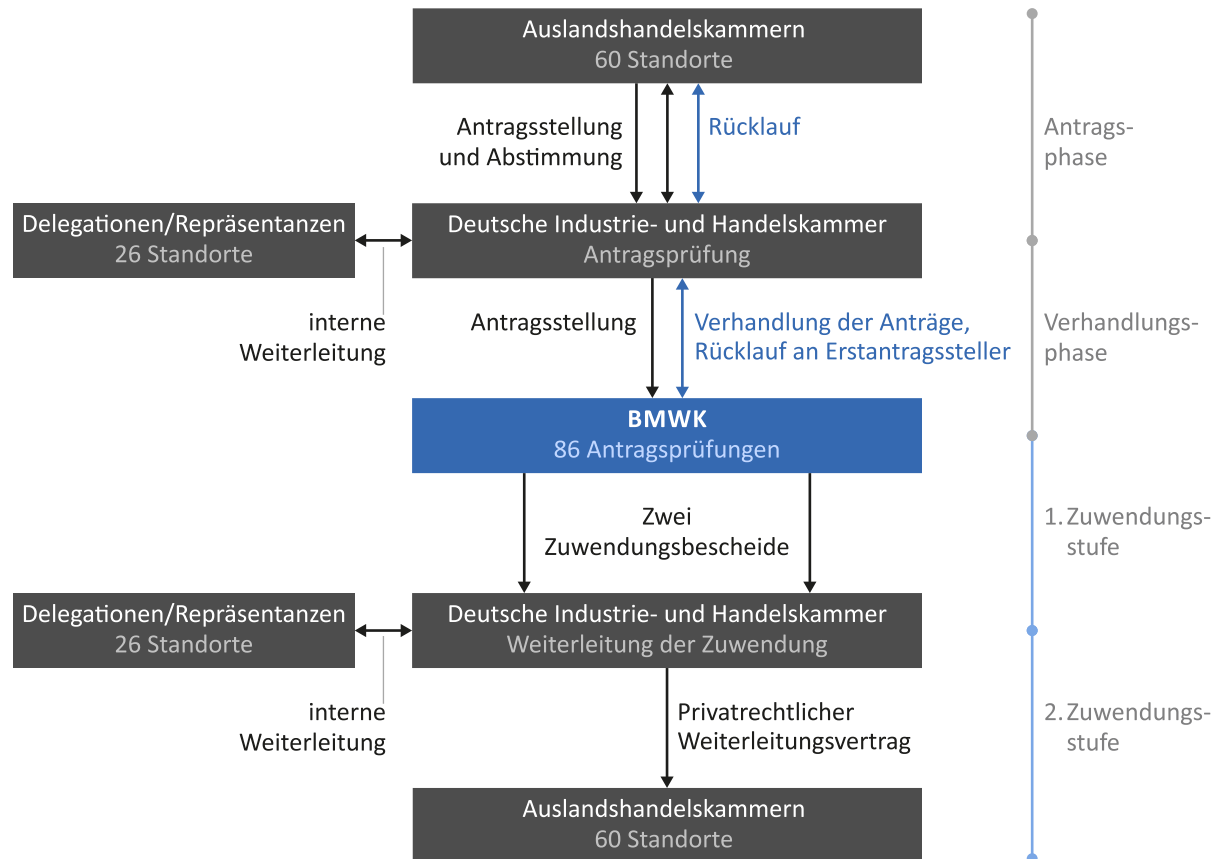
⁴ <https://www.dihk.de/de/ueber-uns/die-finanzen-der-dihk-6098>, sie sind rechtlich betrachtet Teil der DIHK, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

⁵ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsfoerderung-institutionen-aussenhandelskammern.html>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

Abbildung 1

Verfahrensabläufe bei Zuwendungen an das AHK-Netz

Die DIHK erhält für das AHK-Netz Zuwendungen und leitet den Anteil, der auf die rechtlich selbstständigen AHK entfällt, an diese weiter.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: AHK-Netz.

1.2 Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für die Förderung des AHK-Netzes werden zusammen mit den Ausgaben für die GTAI im Kapitel 0904 Titel 687 02 (Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland einschließlich Standortmarketing) veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2023 waren 57,5 Mio. Euro für die Förderung des AHK-Netzes vorgesehen. Die Förderung erfolgt als Anteilfinanzierung, zuletzt im Jahr 2023 mit 23,9 % der geplanten Ausgaben für das gesamte AHK-Netz. Es handelt sich um eine Projektförderung. In den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 wurden folgende Mittel im Vergleich zu den veranschlagten Ausgaben verausgabt:

Tabelle 1

Haushaltsmittelansätze und -abflüsse für das AHK-Netz (Angaben in Mio. Euro)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Soll	44,8	48,9	53,9	56,8	62,0	58,3	57,5	57,9
Ist	40,1	45,4	49,3	53,4	42,7	50,0	53,2	-

Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen.

Die Ausgaben sind übertragbar (Haushaltsvermerk Nummer 1 zu Kapitel 0904 Titel 687 02). Über die Zuwendungsbescheide stellt das BMWK auch weitere Haushaltsmittel für besondere Zwecke aus Kapitel 0904 Titel 687 05 für Rohstoffkompetenzzentren, Skills Experts⁶, Finanzierungs-⁷ und Branchenexperten⁸ an AHKs, Delegationen und Repräsentanzen bereit.

1.3 Schwerpunkte der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat sich mit den Zielen sowie der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung des AHK-Netzes befasst. Außerdem hat er die aktuelle Förderpraxis geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob und inwieweit sie mit den Regelungen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG)⁹ und den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar und ob sie wirtschaftlich ist. Insbesondere hat sich der Bundesrechnungshof dabei mit der Aufgabenverteilung zwischen dem BMWK und der DIHK befasst.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen des BMWK und der DIHK zu seinen Prüfungsfeststellungen in diesem Bericht berücksichtigt.

2 Rechtsformwechsel der DIHK

Bis zum Jahr 2022 handelte es sich bei der Koordinierung des AHK-Netzes um eine Aufgabe, die in der Satzung des DIHK e. V. verankert war. Mit den Zuwendungsbescheiden wollte das BMWK den DIHK e. V. als (Erst-)Empfänger der Zuwendungen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe unterstützen.

⁶ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Ausbildung-und-Beruf/skills-experts.html>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

⁷ <https://www.africa-business-guide.de/de/wirtschaftsnetzwerk-afrika/finanzierung-absicherung>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

⁸ <https://www.africa-business-guide.de/de/wirtschaftsnetzwerk-afrika/branchenexperten>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/ihkg/>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 14. Oktober 2020¹⁰ erforderte eine Neuordnung der Struktur der Kammervvertretung auf Bundesebene, um die vollständige Wahrnehmung des Gesamtinteresses aller gesetzlichen Mitglieder der Industrie- und Handelskammern (IHKs) sicherzustellen. Dies führte zu einer Novellierung des IHKG.¹¹ Das BVerwG hatte in seinem Urteil eine IHK verpflichtet, aus dem DIHK e. V. auszutreten.

DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts

Der DIHK e. V. wurde zum 1. Januar 2023 zur Deutschen Industrie- und Handelskammer und durch einen Wechsel der Rechtsform in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts umgewandelt.¹² Sie ist damit Teil der mittelbaren Bundesverwaltung. Zu den Kernaufgaben¹³ der DIHK zählt nach § 10a Absatz 1 IHKG, das Gesamtinteresse der den Industrie- und Handelskammern zugehörigen Gewerbetreibenden in der Bundesrepublik Deutschland auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken. Dabei muss sie stets die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Regionen, Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend berücksichtigen.

Gesetzliche Aufgabe der Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes

Zudem hat die DIHK durch das IHKG seit Januar 2023 eine weitere Aufgabe erhalten: Nach § 10a Absatz 2 Satz 1 IHKG koordiniert und fördert die DIHK das Netz der deutschen AHKs, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft. Das Gesetz sieht diese Tätigkeit nach seinem Wortlaut als „Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland“ an.¹⁴ Die Gesetzesbegründung stellt darauf ab, dass die DIHK mit dieser Aufgabe betraut wurde, weil es gerade im AHK-Netz in besonderer Weise auf einen ausgewogenen, größen- und branchenübergreifenden Ausgleich sowie besondere Wirtschaftsnähe ankommt.¹⁵ Der Gesetzgeber stellt in § 10a Absatz 2 IHKG klar, dass die DIHK mit ihrer Errichtung auch die Aufgabe der Koordinierung und Förderung dieses Netzwerkes wahrzunehmen hat.¹⁶ Nach Einschätzung des BMWK verfügt der Bund über keinen eigenen

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2020 - BVerwG 8 C 23.19, BVerwGE 169, 375.

¹¹ Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 701-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3306) geändert worden ist.

¹² § 10b Absatz 1 Satz 1 IHKG.

¹³ Vgl. Wernicke/Kutscher in: Junge/Jahn/Wernicke, IHKG Kommentar, 9. Auflage 2024, § 10a Randnummer 49.

¹⁴ Siehe dazu auch Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 9. März 2021, Bundestagsdrucksache 19/27452, S. 25.

¹⁵ A. a. O., S. 25.

¹⁶ Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der Deutschen Industrie- und Handelskammer, der Industrie- und Handelskammern und des Netzwerkes der deutschen Auslandshandelskammern, Bundestagsdrucksache 20/9840, S. 18.

Verwaltungsapparat mit der erforderlichen Expertise, um die im öffentlichen Interesse liegende Koordinierung des AHK-Netzes selbst wahrzunehmen.

Rechtsaufsicht des BMWK über die DIHK

Das IHKG unterwirft die DIHK in § 11a Absatz 1 IHKG in entsprechender Anwendung des § 11 Absatz 1 Satz 1 IHKG der Rechtsaufsicht des BMWK.¹⁷ Nach § 11 Absatz 1 Satz 1 IHKG unterliegen die IHKs der Aufsicht des Landes darüber, dass sie sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften (einschließlich der Satzung, Beitrags-, Sonderbeitrags- und Gebührenordnung) halten. Darüber hinaus¹⁸ bedürfen Beschlüsse der DIHK über verschiedene Satzungen¹⁹, die Übernahme von Aufgaben nach § 10a Absatz 8 IHKG, die Beitragsordnung und die Gebührenordnung nach § 10b Absatz 3 IHKG einer Genehmigung durch das BMWK (§ 11a Absatz 1 Satz 3 IHKG). Die Rechtsaufsicht stellt das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat zur Selbstverwaltung der DIHK. Sie soll die aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz folgende Gesetzesbindung der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts sichern. Über die Einführung der Rechtsaufsicht hinaus hat sich nach Einschätzung des BMWK durch die Novelle des IHKG die Rollenverteilung zwischen BMWK und DIHK nicht geändert.

Finanzierung des AHK-Netzes

Das Zuwendungsrecht ist ein Gestaltungsinstrument, das dem Zuwendungsgeber umfangreiche Steuerungsmöglichkeiten im geförderten Bereich der Wirtschaft eröffnen soll.²⁰ Zuwendungsempfänger können grundsätzlich nur Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sein (§§ 23, 26, 44, 79, 91 BHO).

Für die DIHK gelten ab Januar 2023 gemäß § 105 Absatz 1 BHO die Vorschriften der §§ 106 bis 110 BHO sowie die §§ 1 bis 87 BHO entsprechend, soweit nicht „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ etwas anderes bestimmt ist. Nach § 10b Absatz 3 Satz 5 IHKG ist die DIHK berechtigt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuwendungen zu erhalten und zu gewähren. Nach der Gesetzesbegründung ist diese Regelung „lex specialis“ zu § 23 BHO für Zuwendungen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung des BMWK für die Förderung des AHK-Netzes.²¹ Es soll nach der Gesetzesbegründung „dabei bleiben“, dass diese Zuwendungen von der Bundeskammer durch den jeweiligen Zuwendungsbescheid unter Beachtung der

¹⁷ § 11a Absatz 1 S. 1 IHKG.

¹⁸ § 11a Absatz 1 S. 3 IHKG.

¹⁹ Nach § 10a Absatz 4 Nummer 2 und 3, § 10b Absatz 5 Satz 2, § 10c Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 und § 11a Absatz 3 Satz 3 IHKG.

²⁰ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Einleitung S. 1, Randnummer 3 und Grundlagen b) Zuwendungen als politisches Gestaltungsinstrument S. 11, Randnummer 10.

²¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 9. März 2021, Bundestagsdrucksache 19/27452, S. 28.

haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben an die AHKs, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft weitergeleitet werden können. Voraussetzung für Gewährung und Erhalt von Zuwendungen soll jeweils sein, dass die Zuwendungen im Rahmen der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben nach § 10a IHKG verwendet werden. Dies sei gegenüber dem Zuwendungsgeber nachzuweisen und von der Bundeskammer zu prüfen.²²

Bei den Erhebungen erklärte die DIHK, dass es ihr wichtig gewesen sei, dass der Bund weiterhin das AHK-Netz anteilig finanziert. Aus der gesetzlichen Aufgabe der DIHK, das AHK-Netz zu fördern und zu koordinieren, könne nicht geschlossen werden, dass der DIHK eine weitergehende oder gar alleinige Finanzierungslast aus Eigenmitteln zukäme. Das BMWK erklärte, dass mit der DIHK Einigkeit über den Fortbestand des Status quo bestehe, auch als Bundeskammer Zuwendungen für das AHK-Netz zu erhalten und weiterzuleiten.

3 Ziele der Förderung des AHK-Netzes

3.1 Ziele in den Zuwendungsbescheiden 2023

Das BMWK förderte im Jahr 2023 das AHK-Netz aus Kapitel 0904 Titel 687 02 über Zuwendungen. Ein Zuwendungsbescheid mit einem Nachtragsbescheid bezog sich auf die Zuwendungen, die die DIHK an die AHKs weiterleiten sollte. Ein weiterer Zuwendungsbescheid mit Nachtragsbescheid bezog sich auf die Zuwendungen an die DIHK zur Verwendung für ihre Delegationen und Repräsentanzen im Ausland. Nach Auskunft des BMWK werden die Ziele in den Zuwendungsbescheiden jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst. Für die Förderung des AHK-Netzes sind in den beiden Zuwendungsbescheiden 2023 folgende Ziele vorgegeben:

1. Anpassung des AHK-Netzes an die sich insbesondere durch die sozial-ökologische Transformation verändernde Nachfrage v. a. seitens der deutschen kleinen und mittleren Unternehmen durch
 - a) Verdichtung des Netzes in Ländern mit zunehmender wirtschaftlicher Bedeutung für deutsche Unternehmen und
 - b) Überprüfung von Vertretungen an Standorten, an denen die wirtschaftlichen Erwartungen nicht erfüllt wurden.
2. Qualitative Verbesserung des Angebotes der Standorte für ihre Kunden im Rahmen von DEinternational²³, um

²² A. a. O., S. 29.

²³ Die DIHK DEinternational GmbH unterstützt Auslandshandelskammern und Unternehmen weltweit, <https://www.dihk.de/de/ueber-uns/die-ihk-organisation/dihk-deinternational-gmbh-12906>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

- a) das Dienstleistungsangebot stetig den Bedürfnissen und dem Interesse der Unternehmen anzupassen,
 - b) den Auftritt im Servicebereich weltweit zu vereinheitlichen,
 - c) die Produkt-, Preis- und Qualitätspolitik transparenter zu gestalten und
 - d) die Kommunikation und Netzbildung im AHK-Netz zu verstärken.
3. Standortmarketing im Sinne einer allgemeinen Repräsentantenfunktion des Geschäftsführenden jeder AHK/des Delegierten oder Repräsentanten für die GTAI.
4. Stärkere Kooperation zwischen dem AHK-Netz und
- a) der GTAI sowohl im Bereich des Standortmarketings als auch im Bereich der Außenwirtschaftsförderung ggf. durch Abschluss weiterer Kooperationsverträge bzw. Anpassung bereits bestehender Verträge zwischen der GTAI und einzelnen AHKs,
 - b) anderen Vertretern der deutschen Außenwirtschaftsförderung (z. B. IHKs, Wirtschaftsfördereinrichtungen der Bundesländer, Deutsche Zentrale für Tourismus) sowie
 - c) den deutschen Forschungs- und Innovationseinrichtungen im Ausland.
5. Förderung des wirtschaftlichen Handelns in den AHKs, insbesondere durch
- a) die Einführung effizienter Buchhaltungssysteme,
 - b) ein verstärktes Controlling und Benchmarking (vorzugsweise mit Hilfe des DIHK-Controllingtools „Kompass“) und
 - c) Einführung und Weiterentwicklung einer systematischen Leistungs- und Wirkungsmessung.

3.2 Strategien der Bundesregierung seit dem Jahr 2019

Verschiedene Strategien der Bundesregierung seit dem Jahr 2019 haben auch einen Bezug zum AHK-Netz:

- Die Bundesregierung misst in ihrer nationalen Rohstoffstrategie vom Dezember 2019 der erfolgreichen Arbeit der zu diesem Zeitpunkt bestehenden sechs Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe an AHKs sowie ihrem Zusammenschluss mit der Deutschen Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (DERA), GTAI und DIHK zum German Mining Network eine besondere Bedeutung bei.²⁴ Sie möchte in Anbetracht der prognostizierten stark ansteigenden Bedarfe bestimmter Rohstoffe für Zukunftstechnologien (z. B. Lithium, Kobalt, Seltene Erden, Tantal, Magnesium und Titan)

²⁴ Rohstoffstrategie der Bundesregierung, S. 4 f., https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024; zudem ist geplant ein neues Kompetenzzentrum für Bergbau und Rohstoffe in Ghana einzurichten, das auch weitere Länder Westafrikas mit abdecken soll. Die Einrichtung eines weiteren Kompetenzzentrums in Asien soll geprüft werden.

die bestehenden Rohstoffpartnerschaften bzw. Rohstoffkooperationen fortführen und die politische Flankierung der deutschen Wirtschaft aufrechterhalten. Hierzu sollen u. a. Sitzungen von bilateralen Regierungsarbeitsgruppen und Wirtschaftsausschüssen, rohstoff- und länderspezifische Veranstaltungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)/DERA und Rohstoffforen, die von den AHK-Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe in Kooperation mit der DERA organisiert werden, fortgeführt werden.²⁵

- Daneben sehen die ebenfalls aus dem Jahr 2019 stammenden Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung zur Erhöhung der Versorgungssicherheit der deutschen Wirtschaft mit Rohstoffen eine vertrauensvolle Kooperation im Rohstoffbereich vor. Dabei soll u. a. der Förderung von Existenzgründungen sowie kleinen und mittleren Unternehmen mit Innovationspotenzial eine besondere Bedeutung zukommen. Wirkungen der Maßnahmen von Außenwirtschaftsförderung in Afrika sollen durch bessere Vernetzung wechselseitig erhöht werden.²⁶ Die AHKs sollen dabei Teil des Netzes sein.²⁷
- Deutschland soll bis zum Jahr 2045 Treibhausgas-neutral sein.²⁸ Hierbei kommt aus Sicht der Bundesregierung Wasserstoff „eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung und Vollendung der Energiewende“ zu.²⁹ Im Juni 2020 beschloss sie daher ihre Nationale Wasserstoffstrategie (NWS 2020), um einen zügigen Markthochlauf für grünen³⁰ Wasserstoff zu unterstützen sowie entsprechende Wertschöpfungsketten zu etablieren.³¹ Bei der Wasserstoffstrategie sieht die aktuelle Fortschreibung 2023 den Markthochlauf auf internationalen Märkten sowie eine verstärkte Kooperation für Wasserstoff vor. Als Chance sieht die Bundesregierung u. a. den Aufbau neuer internationaler Wertschöpfungsketten und die Kooperation mit Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.³² Dazu soll z. B. das „International Hydrogen Ramp-up Programm“ kleine und mittlere Unternehmen bei der Identifizierung, Vorbereitung und Umsetzung von Pilotprojekten zur Produktion und Nutzung von grünem Wasserstoff – vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern – unterstützen. Die Umsetzung findet in enger Kooperation mit der jeweiligen AHK in den Projektländern statt.
- Strategien mit Bezug zur Außenwirtschaftsförderung sind außerdem die nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung vom 14. Juni 2023³³ und die China-Strategie der

²⁵ Rohstoffstrategie der Bundesregierung, S. 19.

²⁶ [Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung](#), S. 9 f., zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

²⁷ A. a. O., S. 14.

²⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021, Bundesgesetzblatt Teil I Nummer 59, S. 3905 und Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 15. Juli 2024, Bundesgesetzblatt Teil I, Nummer 235.

²⁹ NWS 2020, S. 2, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=11, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

³⁰ „Grüner Wasserstoff wird durch Elektrolyse von Wasser hergestellt, wobei für die Elektrolyse ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien zum Einsatz kommt. Unabhängig von der gewählten Elektrolysetechnologie erfolgt die Produktion von Wasserstoff CO₂-frei, da der eingesetzte Strom zu 100 Prozent aus erneuerbaren Quellen stammt und damit CO₂-frei ist.“, NWS 2020, Glossar.

³¹ NWS 2020, S. 3.

³² NWS 2023, S. 11; https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/fortschreibung-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=9, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

³³ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-2195890>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

Bundesregierung vom 13. Juli 2023³⁴. Danach sollen bestehende kritische Abhängigkeiten reduziert und der Entstehung neuer Abhängigkeiten vorgebeugt werden. Das BMWK hat außerdem eine interne abteilungsübergreifende Strategie zur Außenwirtschaftsförderung erarbeitet.

3.3 Zuwendungsbescheide seit dem Jahr 2019 praktisch unverändert

Vergleicht man die Zuwendungsbescheide für das Jahr 2023 mit denjenigen für das Jahr 2019, so haben sich die darin enthaltenen Ziele nur geringfügig geändert:

- Geändertes Ziel 1: Einschub der Präzisierung „**durch die sozial-ökologische Transformation**“ und
- Neues Ziel 2 a): die angestrebte **stetige Anpassung des Dienstleistungsangebots an die Bedürfnisse und das Interesse der Unternehmen**.

Im Zuwendungsbescheid an die DIHK zur Weiterleitung der Mittel an die AHKs im Jahr 2023 sind in den Ziffern III.4 (Besondere Zuwendung für Rohstoffkompetenzzentren) und III.5 (Besondere Zuwendung für Branchenexperten) Vorgaben zur Verteilung von Fördermitteln auf einzelne AHKs, zur Zuwendungsfähigkeit von Personalausgaben und zu den vorzulegenden Sachberichten enthalten. Der Zuwendungsbescheid an die Delegationen und Repräsentanten enthält für die Verwendung der Fördermittel für Branchenexperten Vorgaben zu Tätigkeitsberichten und gesonderten Aufstellungen über die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen als Verwendungsnachweise in Ziffer III.4. Vorgaben, was mit dem geplanten Mitteleinsatz für Rohstoffkompetenzzentren und Branchenexperten erreicht werden soll, enthalten die Zuwendungsbescheide nicht.

Bei den Erhebungen gab das BMWK an, die Ziele 5a (Buchhaltungssystem) und 5b (verstärktes Controlling) in den Zuwendungsbescheiden künftig streichen zu wollen. Als weiteres Ziel für die Anpassung des AHK-Netzes solle künftig neben der sozial-ökologischen Transformation gleichwertig die sich „durch Diversifizierung“ verändernde Nachfrage an mehreren Stellen aufgenommen werden. Weitere Anpassungen seien nicht vorgesehen. So sei z. B. das Ziel Nummer 3 weiterhin aktuell. Insbesondere an Standorten, wo kein GTAI-Mitarbeitender vor Ort tätig sei, würden Repräsentationsfunktionen durch die AHKs wahrgenommen.

In den Zuwendungsbescheiden 2024 hat das BMWK die Ziele 5a und 5b zu einem Ziel 5a zusammengefasst. Beim Ziel „Anpassung des AHK-Netzes“ ist die „fortschreitende Diversifizierung der Handels- und Lieferbeziehungen“ wie geplant zur „sozial-ökologischen Transformation“ hinzugekommen.

³⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/china-strategie-2202212>, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

3.4 Würdigung und Empfehlung

Das BMWK hat die Ziele seiner Förderung des AHK-Netzes seit Jahren und auch nach der Rechtsformänderung des DIHK nur minimal angepasst. Dabei hätte dieser Rechtsformwechsel Anlass geboten, die Ausgestaltung der Förderung zu überprüfen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommt der zuwendungsrechtlichen Steuerung des AHK-Netzes durch das BMWK über Ziele eine noch stärkere Bedeutung zu, da die DIHK jetzt die gesetzliche Aufgabe hat, das AHK-Netzwerk selbst zu koordinieren und zu fördern (siehe Nummer 2).

Eine jahrelange, praktisch unveränderte Beibehaltung der Ziele kann dazu führen, dass diese „veralten“. So soll z. B. weiterhin ein Buchhaltungssystem eingeführt werden, das die DIHK seit mehreren Jahren bereits verwendet.

Werden Ziele über lange Zeit praktisch unverändert beibehalten, besteht das Risiko, dass übergeordnete Strategien der Bundesregierung mit Bezug zur Außenwirtschaftsförderung aus den letzten Jahren nicht bei der Förderung berücksichtigt werden und sich daher auch nicht in den Aktivitäten des AHK-Netzes widerspiegeln können.

Sofern das BMWK das AHK-Netz bei der Umsetzung dieser Strategien einbinden will, müsste es dazu möglichst konkrete Ziele in den Zuwendungsbescheiden an die DIHK festlegen. Das Ziel „Anpassung an die sich durch Diversifizierung verändernde Nachfrage“ ist auf jeden Fall zu unbestimmt. AHKs, Delegationen und Repräsentanzen könnten beispielsweise bei entsprechender konkreter Zielsetzung ihre Tätigkeit stärker auf das in der Rohstoffstrategie festgeschriebene Ziel der Diversifizierung von Lieferketten ausrichten. Ohne eindeutige Vorgabe bleibt unklar, inwieweit das AHK-Netz daran mitwirken soll, dass künftige Bedarfe an bestimmten Rohstoffen für Zukunftstechnologien (z. B. Lithium, Kobalt, Seltene Erden, Tantal, Magnesium und Titan) gedeckt werden. Auch für die Branchenexperten für Afrika fehlen in den Zuwendungsbescheiden konkrete Ziele und Aufgaben, die sich z. B. aus den Afrikapolitischen Leitlinien herleiten ließen. Im Zusammenhang mit der fortgeschriebenen Nationalen Wasserstoffstrategie sieht der Bundesrechnungshof potenzielle Aufgaben für das AHK-Netz, z. B. im Zusammenhang mit Wasserstoffimporten. Solche Aufgaben wären in den Zuwendungsbescheiden mit konkreten Zielen zu unterlegen. Mögliche Aufgaben könnten sich auch aus der nationalen Sicherheitsstrategie und/oder der China-Strategie der Bundesregierung ergeben. Das BMWK muss außerdem seine aktuellen Ziele bei der Förderung des AHK-Netzes hinsichtlich der vor kurzem erstellten internen Strategie zur Außenwirtschaftsförderung hinterfragen.

Das BMWK sollte seine Ziele für die Förderung des AHK-Netzes überprüfen und bei Bedarf aktualisieren. Damit wird ihm eine effiziente Steuerung der Zuwendungen ermöglicht. Die Ziele, mit denen das BMWK die DIHK bei deren gesetzlicher Aufgabe der Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes steuern möchte, sollten jährlich vor Erteilung der neuen Zuwendungsbescheide an den DIHK überprüft werden.

3.5 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK will die in den beiden Zuwendungsbescheiden an die DIHK genannten Ziele der Förderung des AHK-Netzes im Lichte der für die Außenwirtschaftsförderung relevanten Strategien der Bundesregierung und des BMWK überprüfen und, wo nötig, anpassen. Dies sei mit Blick auf die erst kürzlich finalisierte interne Außenwirtschaftsförderstrategie des BMWK ohnehin vorgesehen gewesen.

Das BMWK teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Ziele in den Zuwendungsbescheiden an die DIHK möglichst konkret und überprüfbar sein sollten. Gleichzeitig sollte der damit verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der finanzwirksamen Maßnahme stehen. Zudem sollen die Ziele der Förderung des AHK-Netzes in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, im Zuwendungsbescheid, im MCS-Datenblatt und im AHK-Kompass besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Operationalisierung der Ziele der AHK-Förderung werde auch Gegenstand des für das Jahr 2025 geplanten Evaluationsauftrags zur AHK-Förderung sein.

3.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das BMWK – wie von ihm angekündigt – seine Förderziele überprüft und wenn notwendig aktualisiert sowie konkretisiert. Die zugesagte Überprüfung der Ziele sollte jährlich vor Erteilung der neuen Zuwendungsbescheide an die DIHK erneut erfolgen. Nur mit einer zügigen Umsetzung dieser Maßnahmen wird das BMWK seiner Verantwortung für eine übergreifende Steuerung der Förderung des AHK-Netzes gerecht. Der Bundesrechnungshof hält den damit verbundenen Aufwand angesichts der seit Jahrzehnten bestehenden jährlichen Förderung des AHK-Netzes mit einem zweistelligen Millionenbetrag und der Bedeutung einer zielgerichteten Außenwirtschaftsförderung für ein Land wie Deutschland für angemessen.

4 Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit – Messen des Erfolgs der Förderung

4.1 Allgemeine Grundlagen im Haushaltsrecht

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müssen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie Ziele und relevante Lösungsmöglichkeiten (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO [VV] Nummer 2.1 zu § 7 BHO). Der Begriff „finanzwirksame Maßnahme“ entspricht dem Begriff „Maßnahme von

finanzieller Bedeutung“ in § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO. Nach der VV Nummer 4 zu § 9 BHO gehören dazu alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können.

Nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei der Projektförderung nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind. Das gängigste Konzept hierfür ist das sogenannte SMART-Konzept.³⁵ Um abstrakt formulierte Ziele überprüfbar zu machen, werden sie mit geeigneten Indikatoren unterlegt. Zudem wird festgelegt, in welchem Umfang sich die einzelnen Indikatoren bis zu welchem Zeitpunkt verbessern sollen (Zielwerte). Diese Zielwerte sollen ambitioniert und trotzdem realistisch sein. Ausgangswerte sollen in der Regel ebenfalls festgelegt werden.

Nach VV Nummer 11a zu § 44 BHO ist bei allen Zuwendungen von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Soweit sachgerecht, kann die Erfolgskontrolle mit der Nachweisprüfung verbunden werden. Nach VV Nummer 11a. 1 ist jede Einzelmaßnahme daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist. Bei Stichprobenverfahren kann diese Prüfung auf die ausgewählten Fälle beschränkt werden. Nach VV Nummer 11a. 2 ist für übergeordnete Ziele — insbesondere Förderprogramme —, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.

4.2 Internes Maßnahmencontrolling, Schlüsselkennzahlen und Evaluierungen des BMWK

Das BMWK erstellte vor Beginn der jährlichen Förderung der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen sowie der Aufnahme neuer Standorte in die Förderung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die letzte Neugründung im AHK-Netz war die Eröffnung der Delegation der deutschen Wirtschaft in Abidjan (Elfenbeinküste) im Juni 2023.

Die Messung der Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen an das AHK-Netz will das BMWK über das interne Maßnahmencontrolling und Schlüsselkennzahlen erreichen. Das BMWK dokumentierte im internen Maßnahmencontrolling beispielsweise folgende Ziele für das Jahr 2023:

³⁵ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

- S** Spezifisch, also konkret und unmissverständlich formuliert,
- M** Messbar, d. h. objektiv überprüfbar, ob das Ziel erreicht wird,
- A** Ziel muss von allen Beteiligten akzeptiert und trotzdem ambitioniert formuliert sein,
- R** Realistisch erreichbar sein,
- T** Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung.

Zum Teil werden die Buchstaben S, M, A, R und T in der Fachliteratur aber auch anderen Attributen zugeordnet.

- Unterstützung von Unternehmen zur Erleichterung des Schritts ins Ausland mit besonderem Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU),
- Plattform zur Darstellung Deutschlands und seiner Wirtschaft im Ausland.

Als Indikator für das erste Ziel definierte das BMWK „Erstberatungen“, für das zweite Ziel die „Veranstaltungen und Messebesucher“. Es führte keine Ausgangs- oder Ist-Werte auf und bestimmte keine Ziel-Werte.

Im Jahr 2016 ließ das BMWK seine Zuwendungen für das AHK-Netz extern evaluieren. Kritisch sahen die Evaluatoren dabei die fehlende Mess- und Steuerbarkeit der AHK-Arbeit. Die Ziele der Zuwendung sollten deshalb stärker operationalisiert und mit Indikatoren unterlegt werden. So sollte eine systematische Leistungs- und Wirkungsmessung eingeführt werden. Aufgrund der Ergebnisse versah das BMWK gemeinsam mit der DIHK die übergeordneten „Zwecke und Ziele“ aus Ziffer I. der Zuwendungsbescheide (siehe Nummer 3.1) mit Schlüsselkennzahlen (engl.: Key Performance Indicators, kurz KPI).

Seit dem Jahr 2023 hinterlegen die AHKs, Geschäftsstellen und Repräsentanzen in ihren Wirtschaftsplänen verschiedene KPI mit Soll-Werten. Mit ihrer jeweiligen Jahresrechnung teilen sie die Ist-Werte mit. Sie erfassen diese Werte elektronisch mit dem DIHK-Erfassungstool „AHK-Kompass“. Beispielhaft werden nachfolgend die KPI „Mitglieder“, „Delegationsreisen“, „Anfragen AHK“ sowie „KMU Förderung“ dargestellt. Die Zusammenhänge zwischen „Zielen“ und jeweiliger KPI stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 2

Beispiele zur Steuerung der Tätigkeit des AHK-Netzes über KPI

Das BMWK generiert, abgeleitet von den Zwecken und Zielen der Zuwendungen an das AHK-Netz, Kennzahlen zur Förderung.

Passus im Zuwendungsbescheid:
Das AHK-Netz...

„...bietet eine Plattform zur Darstellung Deutschlands und seiner Wirtschaft im Ausland und vermittelt Kontakte zwischen Politikern, Vertretern von Unternehmen und Verbänden sowie anderen Persönlichkeiten Deutschlands und des Gastlandes.

Ziele	Mittel	Umsetzung	Kennzahl	
	Mitgliedsstruktur	In Deutschland ansässige Mitglieder Im Gastland ansässige Mitglieder inkl. Niederlassungen deutscher Unternehmen vor Ort Sonstige Mitglieder , z. B. Ehrenmitglieder	Anzahl Anzahl Anzahl	MITGLIEDER
Plattform				

...richtet seine Aktivitäten an der Erschließung bi- und multilateraler Geschäftsmöglichkeiten mit besonderem Fokus auf Markteintritt und Markterweiterung aus.

	Dienstleistungen zur Markterkundung und Geschäftsanbahnung	Delegationsreisen der AHK , selbst organisiert, getrennt nach incoming und outgoing Sonstige Delegationsreisen , z. B. von Politikern, deren Reisen durch die AHK gebrieft und betreut wurden	Anzahl nach Deutschland/ins Gastland Anzahl	DELEGATIONSREISEN
Unterstützung des unternehmerischen Tätigwerdens im Ausland				

...unterstützt deutsche Unternehmen als Dienstleister zur Erleichterung des Schritts ins Ausland.

	Kunden-Management	Anfragen , Gesamtzahl, die bei den AHK eingegangen sind und bearbeitet wurden	Anzahl	ANFRAGEN AHK
Unterstützung bei unternehmerischen Orientierung ins Ausland				

...für kleine und mittlere Unternehmen aus ... (?)

	Mittel
KMU Förderung	Zielgerechte Angebote für KMU, Spezielle KMU Preisgestaltung

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: DIHK.

Der „AHK-Kompass“ enthält zum Teil veraltete Ziele aus den Zuwendungsbescheiden. So fehlt z. B. bei Ziel 1 „Anpassung an die Nachfrage“ der Hinweis auf die „sozial-ökologische Transformation“ (siehe Nummer 3.1).

Für die zwei KPI „Delegationsreisen“ und „Anfragen an die AHK/Delegation/Repräsentanz“ zur „Unterstützung bei der unternehmerischen Orientierung ins Ausland“ hat der

Bundesrechnungshof die Ist-Werte des Jahres 2022 den Soll-Werten des Jahres 2024 gegenübergestellt (Werte insgesamt und für ausgewählte Standorte):

Tabelle 2

Vergleich KPI Jahresabschluss 2022 zu Wirtschaftsplan 2024

KPI	Ist 2022	Soll 2024	Differenz
Delegationsreisen	704	614	-90
AHK 1	18	1	-17
AHK 2	6	6	0
AHK 3	13	8	-5
AHK 4	5	5	0
AHK 5	8	10	+2
Anfragen	298 442	269 728	-28 714
AHK 1	10 000	7 000	-3 000
AHK 2	80	108	+28
AHK 3	2 229	2 350	+121
AHK 4	950	1 200	+250
AHK 5	29 401	1 350	-28 051

Quelle: Unterlagen DIHK und BMWK.

Insgesamt erwarteten 42 der 86 Standorte (49 %) für das Jahr 2024 (festgelegt im November 2023) einen (zum Teil erheblichen) Rückgang bei den Delegationsreisen³⁶ im Vergleich zum Jahr 2022 (Ergebnis im Verwendungsnachweis im Juni 2023). Sieben Standorte (8 %) gingen von der bisherigen Anzahl aus. Bei den Delegationsreisen war ein Rückgang von 13 % über das AHK-Netz insgesamt prognostiziert. Bei einzelnen AHKs waren fast gar keine Delegationsreisen mehr vorgesehen.

Daneben gingen 37 Standorte auch von zurückgehenden Anfragen³⁷ aus, was insgesamt zu einem Rückgang von 10 % im AHK-Netz führte. Eine AHK prognostizierte einen Rückgang der Anfragen um 95 %. Die DIHK erklärte, dass diese Veränderung auf einer „Bereinigung“ beruhe, was als „Anfrage“ angesehen werde. Nun sei eine bessere Vergleichbarkeit mit den Zahlen anderer AHKs gewährleistet.

Im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2023 führte das BMWK aus, dass das AHK-Netz seine Aktivitäten auf die Erschließung bi- und multilateraler Geschäftsmöglichkeiten mit besonderem Fokus auf Markteintritt und Markterweiterung für KMU ausrichtet. Für die KPI „KMU Förderung“ und damit für die Zielgruppe der KMU wurden die Indikatoren „zielgerichtete

³⁶ Darunter sind Informations- oder Geschäftsanbahnungsreisen für Unternehmen, Verbände, politische Repräsentanten von Bund oder Ländern usw. zu verstehen.

³⁷ Dies können z. B. Anfragen nach speziellen Wirtschaftsinformationen sein.

Angebote für KMU“ und „spezielle KMU Preisgestaltung“ geschaffen. Allerdings sind dafür keine Kennzahlen entwickelt worden.

Im ersten Quartal des Jahres 2025 plant das BMWK das AHK-Netz evaluieren zu lassen. Damit will es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Zuwendungen untersuchen. Es soll u. a. überprüft werden, ob die aufgrund der Evaluation im Jahr 2016 entwickelten KPIs die Leistungsfähigkeit des AHK-Netzes und den wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendung hinreichend widerspiegeln. Die Begriffe der „Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes“ im Sinne von § 10a Absatz 2 Satz 1 IHKG sind nach Einschätzung des BMWK weit auszulegen. Sie würden alle Tätigkeiten der DIHK umfassen, die darauf gerichtet sind, die Funktionsfähigkeit des AHK-Netzes und die rechtmäßige Aufgabenerfüllung der AHKs zu gewährleisten.

Das BMWK sieht als seine Aufgabe als Zuwendungsgeber an, regelmäßig auch eine externe Evaluation u. a. als Beitrag zur Erfolgskontrolle zu beauftragen. Die DIHK sei durch den Zuwendungsbescheid verpflichtet, alle für die Evaluierung benötigten Daten bereitzustellen sowie an Befragungen, Interviews und Datenerhebungen teilzunehmen. Diese Verpflichtung gelte auch für die AHKs als Endempfänger der Zuwendungen. Die DIHK sei in alle Evaluierungsprozesse eng eingebunden. Dies sei auch bei der letzten Evaluierung im Jahr 2016 der Fall gewesen.

4.3 Würdigung und Empfehlung

Bisher hat das BMWK keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als begleitende Erfolgskontrollen für seine Förderung des AHK-Netzes insgesamt durchgeführt. Solche Untersuchungen sind aber mit Blick auf VV Nummer 11.a 2 zu § 44 BHO erforderlich. Der Bundesrechnungshof geht dabei davon aus, dass das BMWK mit der Förderung der einzelnen Standorte übergreifende Ziele für seine Außenwirtschaftsförderung verfolgt. Bei der Förderung des AHK-Netzes handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme, die sich erheblich auf den Bundeshaushalt auswirkt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist auch deshalb geboten, da das BMWK dabei verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung der Förderung vergleichen kann. Beispielsweise könnte es mögliche verstärkte Synergien mit der GTAI berücksichtigen³⁸, unterschiedliche Kriterien für die jeweilige Fördersumme pro Standort untersuchen oder eine unterschiedliche Anzahl von Standorten mit bestimmten „Fähigkeiten“ zugrunde legen (z. B. Rohstoffkompetenzzentren). Das BMWK fördert derzeit das AHK-Netz mit jährlichen Zuwendungen auf Grundlage zweier Zuwendungsbescheide. Entsprechend der Vorgabe der VV Nummer 2 zu § 7 BHO und dem Bewirtschaftungsrundschreiben des Beauftragten für den Haushalt im BMWK wäre deshalb grundsätzlich jährlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die AHK-Förderung und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Förderung der Delegationen und Repräsentanzen zu erstellen. Mindestens wäre zu prüfen, ob die letzte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch aktuell ist.

³⁸ Einzelplananalyse 2022, Nummer 3.4; https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/entwicklung-einzelplan-09-bundeshaushalt-2022-volltext.pdf?__blob=publication-File&v=1, zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2024.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch bei wesentlichen Veränderungen im AHK-Netz wie z. B. Neuaufnahmen von Standorten in die Förderung oder zusätzlichen Kompetenzen für einzelne Standorte (z. B. Rohstoffzentren) für diese Standorte durchzuführen (VV Nummer 11a. 1 zu § 44 BHO). Dies ist die Grundlage für eine später durchzuführende Erfolgskontrolle einer solchen Veränderung.

Das BMWK hat es auch versäumt, wichtige Voraussetzungen für die Erfolgskontrollen bei der Förderung des AHK-Netzes zu schaffen. Die Ziele in den Zuwendungsbescheiden unterscheiden sich von denen im Maßnahmencontrolling, diese wiederum von denjenigen im „AHK-Kompass“. Der „AHK-Kompass“ wiederum enthält Ziele aus alten Zuwendungsbescheiden. Hinzu kommt, dass die im Maßnahmencontrolling verwendeten Ziele im MCS-Datenblatt nicht mit messbar ausgestalteten Indikatoren unterlegt sind. Insgesamt bleibt unklar, anhand welcher Ziele und welchen Zielvorgaben das BMWK den Erfolg der Förderung des AHK-Netzes messen will und tatsächlich misst.

Die Zielwerte in den Wirtschaftsplänen 2024 der Standorte sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht ambitioniert. So unterschreiten die für das Jahr 2024 definierten Soll-Werte bei den Merkmalen „Delegationsreisen“ und „Anfragen an die AHK“ häufig die im Jahr 2022 erreichten Werte. Im Jahr 2022 galten in vielen Staaten der Welt umfangreiche Kontaktbeschränkungen und Impfregelein. Im Jahr 2024 bestehen diese Beschränkungen nicht mehr. Nicht nachvollziehbar ist daher, dass für das AHK-Netz generell rückläufige Sollwerte vorgesehen sind. Es bleibt außerdem unklar, inwieweit die Zahlen der verschiedenen Standorte miteinander vergleichbar sind. Möglicherweise sind weitere Bereinigungen der Zahlen wie am Standort der AHK 5 notwendig.

Das Ziel „KMU Förderung“ bei den einzelnen Standorten soll anhand eines jährlichen Zielwerts von zielgerichteten Angeboten und spezieller Preisgestaltung überprüft werden. Dazu bedürfte es aber der Ausgangswerte für diese Indikatoren sowie der Zielwerte für die Messung der Zielerreichung. Beides fehlt. Da das Ziel als solches nicht definiert ist, bleibt offen, welche Veränderung bis zu welchem Zeitpunkt erreicht werden soll. Das BMWK muss hier zusammen mit der DIHK die Operationalisierung der Ziele nachholen (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO).

Die vorgenannten Mängel wiegen besonders schwer, weil die externe Evaluation vor acht Jahren bereits erhebliche Schwächen bei der Mess- und Steuerbarkeit der AHK-Arbeit festgestellt hat. Diese Schwächen sollten eigentlich über die KPIs abgestellt werden.

Der Prüfung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit muss insbesondere bei solch langfristigen Förderungen wie derjenigen des AHK-Netzes eine sehr hohe Bedeutung zukommen. Das BMWK als Zuwendungsgeber muss in einem ersten Schritt ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren für das AHK-Netz entwickeln und geeignete Verfahren zur Datenerhebung und -auswertung festlegen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass für die Erfolgskontrollen des AHK-Netzes die Erfolgskontrollen der einzelnen Standorte zusammengeführt werden müssen. Insofern ist sicherzustellen, dass die Daten dieser Standorte in die Gesamtbewertung einfließen, damit eine zielgerichtete Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes insgesamt stattfinden kann.

Eine Kontrolle der Maßnahmenwirtschaftlichkeit nur anhand qualitativer Bewertungen und quantifizierter Aussagen lediglich zum Output ist nicht ausreichend. Es genügt also beispielsweise nicht festzuhalten, dass Beratungen für KMU durchgeführt wurden. Bei der Kontrolle der Maßnahmenwirtschaftlichkeit ist auch zu untersuchen, ob die Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzungen der verschiedenen Strategien der Bundesregierung wirtschaftlich war.

Die beabsichtigte Streichung des Ziels eines verstärkten Controllings in den Zuwendungsbescheiden sollte das BMWK daher nicht vollziehen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes müsste das Controlling eher weiterentwickelt werden und aktualisierte und präziserte Ziele darin einfließen.

Das BMWK geht zurecht davon aus, dass die „Koordinierung und Förderung des AHK-Netzes“ im Sinne von § 10a Absatz 2 Satz 1 IHKG weit auszulegen ist. Daher ist die DIHK auch intensiv an der Evaluierung des AHK-Netzes zu beteiligen. Diese Beteiligung darf sich nicht darin erschöpfen, Daten bereitstellen und an Datenerhebungen teilnehmen zu müssen. Die DIHK muss im Rahmen ihrer Aufgabe „Koordinierung“ des AHK-Netzes auch selbst untersuchen, ob strukturelle Veränderungen innerhalb des AHK-Netzes einschließlich Neugründungen, Schließungen oder die Zuweisung neuer oder geänderter Aufgaben notwendig sind. Die Überprüfung, ob das AHK-Netz insgesamt die gesetzten Ziele im Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung erreicht, ist dagegen Aufgabe des BMWK.

4.4 Stellungnahmen des BMWK und der DIHK

Das **BMWK** erkennt an, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Förderung des AHK-Netzes durchzuführen ist. Des Weiteren plant es einen Evaluationsauftrag zu erteilen. Dieser soll einen wesentlichen Beitrag zur Erfolgskontrolle liefern. Daneben sollen daraus Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Zielsystems und der Indikatorik sowie der Aufgaben der beteiligten Akteure für die künftigen Verfahren der Erfolgskontrolle resultieren. Das BMWK will überprüfbare, ambitionierte und zugleich realistische Förderziele setzen und diese mit einer aussagekräftigen, konsistenten und praktikablen Indikatorik unterlegen.

Diese möglichst praktikable Lösung soll auch der Tatsache Rechnung tragen, dass das AHK-Netz sehr heterogen ist und die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, unter denen die AHKs, Delegationen und Repräsentanzen in ihren jeweiligen Gastländern operieren, starken Schwankungen unterworfen sind. Das Erreichen der im Zuwendungsbescheid gesetzten Ziele könne daher auch durch äußere Faktoren wie Krieg, Naturkatastrophen, Terroranschläge oder sonstige Krisen stark beeinträchtigt werden.

Die Überprüfung der Relevanz der derzeitigen KPI für die Erfolgskontrolle werde auch Gegenstand des für das Jahr 2025 geplanten Evaluationsauftrags zum AHK-Netz sein. Dabei soll die (begleitende) Erhebung der KPI im Alltag der AHKs und der DIHK praktikabel und handhabbar bleiben.

Fehlerhafte Angaben und eine nicht einheitliche Erhebung von KPI sollen künftig so weit wie möglich vermieden werden. Ein einheitliches Verständnis von KPI könne u. a. durch verstärkte Schulungen des AHK-Personals gefördert werden.

Das BMWK teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der DIHK bei der Überarbeitung der Erfolgskontrolle und des KPI-Systems eine zentrale Rolle zukommen soll. Es werde die DIHK bei der geplanten Evaluation des AHK-Netzes daher eng einbeziehen. Ebenso solle die DIHK auch selbst untersuchen, ob strukturelle Veränderungen innerhalb des AHK-Netzes einschließlich Neugründungen, Schließungen oder die Zuweisung neuer oder geänderter Aufgaben notwendig seien. Dies entspreche aber auch bereits der heute gängigen Praxis.

Die **DIHK** hat darauf hingewiesen, dass die durch den Bundesrechnungshof formulierte Zielsetzung einer Sicherstellung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung des AHK-Netzes zuwendungsrechtlich gefordert sei.

Eine darauf ausgerichtete Erfolgskontrolle setze indes voraus, dass diese auf der Grundlage geeigneter Indikatoren erfolge. Diese müssten den Besonderheiten des AHK-Netzes hinreichend Rechnung tragen. Das AHK-Netz sei durch eine besondere Heterogenität gekennzeichnet, die insbesondere durch die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an den einzelnen Standorten bedingt sei. Dies werde auch durch die Bandbreite der Zuwendungsquoten deutlich. So gebe es Standorte, die aus politischen Gründen errichtet worden seien. Solche Standorte hätten beispielsweise eine Zuwendungsquote von 90 oder 70 %, ohne dass eine wirtschaftliche Perspektive für eine nachhaltige Senkung des Bundesanteils vorhanden sei. Gleichzeitig gebe es Standorte mit besseren wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die über eine Zuwendungsquote von nur 5 oder 7 % verfügten.

Die Erarbeitung von Indikatoren zur Ermöglichung einer Erfolgskontrolle bei derart unterschiedlich aufgestellten Standorten sei äußerst komplex. Die in der Vergangenheit verfolgten Ansätze seien hierzu nur bedingt geeignet gewesen. Bei der durch den Bundesrechnungshof geforderten Konkretisierung der Formulierung der Zuwendungsziele sei darauf zu achten, dass diese den einseitigen Charakter einer Zuwendung nicht in einen umsatzsteuerlich relevanten Leistungsaustausch veränderten.

Die DIHK ist der Auffassung, dass die durch den Bundesrechnungshof formulierte Zielstellung nur dann erreicht werden kann, wenn die Konkretisierung der Zuwendungsziele und die Erarbeitung der Indikatoren für eine Erfolgskontrolle gemeinsam durch BMWK, DIHK und Vertreter des AHK-Netzes abgestimmt werden.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK alle erforderlichen Maßnahmen zügig, konsistent und in enger Koordination mit der DIHK umsetzt, um die überfällige begleitende Erfolgskontrolle zur Förderung des AHK-Netzes nachzuholen. Die entsprechende

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte möglichst vor Versand der nächsten Zuwendungsbescheide, spätestens vor der nächsten Wirtschaftsplanverhandlung vorliegen. Auch sollte das BMWK seine Zusagen hinsichtlich der künftigen Förderziele und ihrer Indiktorik zügig umsetzen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich AHKs, Delegationen und Repräsentanzen zum Teil deutlich voneinander unterscheiden können. Gerade deswegen ist es besonders bedeutsam, Indikatoren zur Ermöglichung einer Erfolgskontrolle zu entwickeln. Dies müssen BMWK, DIHK und das AHK-Netz gemeinsam leisten. Die Indikatoren müssen anschließend auch dafür genutzt werden, die Leistung der einzelnen AHKs, Delegationen und Repräsentanzen zu messen und zu bewerten. Die Einlassung der DIHK, dass die Konkretisierung der Zuwendungsziele nicht zu einem umsatzsteuerlich relevanten Leistungsaustausch führen darf, sind zu beachten. Daneben ist bei der Erarbeitung von Indikatoren auch die abteilungsübergreifende Förderstrategie des BMWK (siehe Nummer 3.2) mit einzubeziehen.

5 Zuwendungsverfahren

5.1 Vorgaben des BMWK für die Verwendung der Zuwendungen

Für die einzelnen AHKs, Delegationen und Repräsentanzen sind in einer Anlage zu den Zuwendungsbescheiden an die DIHK die jeweils zuwendungsfähigen Gesamtausgaben, genaue Eurobeträge für die Förderung sowie der jeweilige Förderanteil des Bundes angegeben. Die DIHK hat diese Beträge an die AHKs mit einem privatrechtlichen Vertrag weiterzuleiten, in dem insbesondere der Verwendungszweck und die zu fördernden Maßnahmen zu bestimmen sind.³⁹ Für die interne Weiterleitung an die Delegationen und Repräsentanzen muss die DIHK über die Ziele der Bundeszuwendung, die Voraussetzungen für deren Gewährung und die damit verbundenen Auflagen unterrichten.

Für den privatrechtlichen Vertrag zwischen DIHK und AHK ist ein Muster vorgegeben. Sofern im Einzelfall Abweichungen von diesem Muster notwendig sind, sind diese im Zuwendungsbescheid des BMWK ebenfalls beschrieben.

Der Anteil der Förderung des BMWK an den zuwendungsfähigen Ausgaben der Standorte variierte im Jahr 2023 zwischen 5,7 und 73,7 %. Im Durchschnitt lag er bei 23,9 %. In absoluten Beträgen lag die Förderung zwischen 0,2 und 2,4 Mio. Euro (siehe Tabelle 3).

³⁹ So z. B. für die Rohstoffkompetenzzentren.

Tabelle 3

Verteilung der Mittel auf die Standorte in den Jahren 2023 und 2019 (Standorte mit der niedrigsten und der höchsten Förderung)

Standorte nach Zuwendungsvolumen		2023	2019
		<i>in Mio. Euro</i>	
1	AHK 1	0,15	0,09
2	AHK 2	0,19	0,25
3	AHK 3)	0,21	0,19
4	AHK 4	0,25	
5	AHK 5	0,25	0,22
58	AHK 58	1,50	2,03
59	AHK 59	1,80	1,67
60	AHK 60	1,93	1,83
61	AHK 61	2,02	1,67
62	AHK 62	2,36	1,78

Quelle: BMWK.

Der Zuwendungsbescheid an die DIHK für die Förderung der AHKs enthält verschiedene Zustimmungsvorbehalte zugunsten des BMWK, z. B. bei

- über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Ziffer 3.2 des Vertragsmusters, sofern sie von der Kammer nicht voll abgedeckt werden können,
- der Bildung und Verwendung der Rückstellungen gemäß Ziffer 10 des Vertragsmusters, sofern sich nicht aus landesrechtlichen Regelungen die Notwendigkeit zur Ansammlung bestimmter Geldbestände ergibt, und
- dem Verzicht auf die Geltendmachung von Rechten, die der DIHK aus den Verträgen mit den AHK zustehen.

Die DIHK muss das BMWK zudem unverzüglich informieren, wenn die ordnungsgemäße Geschäftsführung einer AHK gefährdet ist. Auch bei personellen Veränderungen bei exponierten Stellen (wie z. B. Geschäftsführung, Regional- und Branchenmanager) sowie bei Stellen, die mit anderen Zuwendungen bezuschusst werden (außer GTAI), ist das BMWK frühzeitig zu informieren.

Auch im Bescheid an die DIHK für die interne Weiterleitung der Zuwendungen an die Delegationen und Repräsentanzen sind vergleichbare Zustimmungsvorbehalte vorgesehen.

5.2 Verwendungsnachweisprüfung

Zuwendungsempfänger müssen spätestens mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats die Verwendung der Zuwendung mit einem zahlenmäßigen Nachweis und einem Sachbericht nachweisen. Gemäß den VV zu § 44 BHO sind Verwendungsnachweise immer kursorisch und vertieft zu prüfen.⁴⁰ Hat der Zuwendungsempfänger die Zuwendung weitergeleitet, ist er verpflichtet, den Verwendungs- und Zwischennachweis des Letztempfängers entsprechend VV Nummer 11 zu § 44 BHO zu prüfen und den Prüfvermerk seinem eigenen Verwendungsnachweis beizulegen.⁴¹

Die AHKs, Delegationen und Repräsentanzen haben der DIHK ihre Verwendungsnachweise (zahlenmäßiger Nachweis und Bericht) in Form des Jahresabschlusses vorzulegen. Die DIHK reicht ihren Jahresabschluss gemeinsam mit den Jahresabschlüssen der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen beim BMWK ein.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise umfasst die Prüfung aller Berichte der Standorte an die DIHK sowie einer Stichprobe von Belegen bei den Prüfungen vor Ort. Gemäß dem zwischen BMWK und DIHK vereinbarten Stichprobenkonzept ist eine Auswahl von zehn Standorten pro Jahr in der Regel gemeinsam vor Ort zu kontrollieren (Vor-Ort-Kontrollen).

5.2.1 Kursorische Prüfung der Jahresabschlüsse durch das BMWK

Das BMWK prüft die Jahresabschlüsse kursorisch und führt darüber eine Liste. In die Liste trägt es den Eingang der Jahresabschlüsse und den Abschluss der Prüfung ein. Kursorische Prüfungen sind innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Verwendungsnachweise abzuschließen.⁴² Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die kursorischen Prüfungen durch das BMWK im Zeitraum 2019 bis 2022.

Tabelle 4

Prüfung der Jahresabschlüsse der Jahre 2019 bis 2022 durch das BMWK

		Kursorischer Prüfvermerk
		(Anteil in %)
Kursorische Prüfung (Frist nach VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO)	fristgerecht	3 (1)
	verspätet	293 (85)
	nicht geprüft	49 (14)

Quelle: Unterlagen BMWK.

⁴⁰ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

⁴¹ ANBest-P, Ziffer 6.6.

⁴² VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

Das BMWK prüfte 49 von 345 zu prüfenden Jahresabschlüssen (14 %) im AHK-Netz nicht kursorisch. Weitere 293 Jahresabschlüsse (85 %) prüfte es nicht fristgerecht. Insgesamt prüfte das BMWK also 342 von 345 Jahresabschlüssen (99 %) nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen. Die Jahresabschlüsse des Jahres 2019 prüfte es erst ab Oktober 2023, also nach 3,5 Jahren. Das BMWK führte die Rückstände bei der Prüfung der Jahresabschlüsse darauf zurück, dass es die Aufgaben bei der Förderung des AHK-Netzes mit den vorhandenen knappen Personalressourcen übernehmen müsse. Unterjährig habe es im Jahr 2023 die Abarbeitung der Rückstände der Prüfung der Jahresabschlüsse aus dem Jahr 2021 priorisieren müssen.

5.2.2 Vor-Ort-Prüfungen durch das BMWK

Nach den selbst gesetzten Vorgaben des BMWK ist jede AHK, Delegation oder Repräsentanz innerhalb eines Prüfungsturnus von zehn Jahren einer Vor-Ort-Prüfung zu unterziehen.

Das BMWK und die DIHK führten im Zeitraum 2015 bis 2024 insgesamt 99 Prüfungen an 75 von 86 Standorten (87 %) durch. Davon fanden 22 Prüfungen pandemiebedingt oder aus Sicherheitsgründen als digitale Fernprüfungen aus Deutschland statt. Sieben wurden allein von der DIHK durchgeführt.

5.2.3 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die DIHK

Die Gesetzesbegründung zu § 10b Absatz 3 IHKG stellt klar, dass Voraussetzung für Gewährung von Zuwendungen an die DIHK ist, dass die Zuwendungen im Rahmen der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben nach § 10a IHKG verwendet werden und dies gegenüber dem BMWK nachzuweisen und von der Bundeskammer zu prüfen ist.⁴³ Das BMWK legt in den Zuwendungsbescheiden als Nebenbestimmung fest, dass die Jahresabschlüsse der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen von der DIHK nach Prüfung – mit seinem Prüfvermerk versehen – unverzüglich an das BMWK weiterzuleiten sind.

Die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise durch die DIHK erfolgt nach einem mit dem BMWK abgestimmten Prüfungsschema. Mit der Übersendung der Jahresabschlüsse teilt die DIHK in dem Anschreiben saldiert die Prüfungshandlung und das Prüfungsergebnis mit.⁴⁴ Die DIHK dokumentiert und archiviert pro geprüftem Jahresabschluss die durchgeführten Prüfungshandlungen sowie die jeweiligen Ergebnisse. Dieses Vorgehen ist ebenfalls mit dem BMWK abgestimmt.

⁴³ Bundestagsdrucksache 19/27452, § 10 b Absatz 3, S. 28 f. Siehe auch Nummer 2 dieses Berichts.

⁴⁴ So heißt es im Anschreiben zur Übersendung der BMWK-Jahresabschlüsse 2023: „Wir haben die BMWK-Jahresabschlüsse der AHKs auf Plausibilität hin untersucht. Wesentliche Unregelmäßigkeiten und Verstöße gegen den Zuwendungsvertrag sind uns nicht bekannt geworden.“
In Abstimmung mit dem BMWK sind die Abschlüsse der AHKs gemäß Prüfungsrichtlinie von externen Prüfern geprüft bzw. einer prüferischen Durchsicht unterzogen worden.

5.3 Würdigung und Empfehlung

Das vom BMWK seit langem praktizierte Verfahren zur Gewährung und Prüfung der Zuwendung wird in seiner konkreten Ausgestaltung dem Sinn und Zweck eines mehrstufigen Zuwendungsverfahrens nicht gerecht.

Ziel und Vorteil einer solchen Mehrstufigkeit ist nämlich, dass durch den Einsatz des Weiterleitenden als „verlängerter Schreibtisch“ der Verwaltungsaufwand bei der Bewilligungsbehörde reduziert wird.⁴⁵ Dabei kann und soll die Bewilligungsbehörde zur Steuerung und Überwachung auch Vorgaben für die Ermessensausübung durch den Weiterleitenden machen. Das BMWK trifft aber derart umfassende Festlegungen, dass der DIHK kaum Spielraum für eigene Entscheidungen und eigene Ermessensausübung verbleibt.

Seinen Verwaltungsaufwand reduziert das BMWK mit diesem Vorgehen kaum. Es ist systemwidrig, wenn der Zuwendungsgeber dem Erstempfänger überhaupt keinen Spielraum mehr für eigene Entscheidungen bei der Weiterleitung belässt.⁴⁶ Ein solcher Spielraum könnte z. B. die konkrete Zuwendungshöhe pro AHK, Delegation oder Repräsentanz oder Vorgaben zu Tätigkeitsberichten seitens der DIHK in den Weiterleitungsverträgen an die AHKs betreffen.

Für das Verhältnis zwischen dem BMWK als Zuwendungsgeber und der DIHK als Erstempfängerin und Weiterleiterin der Zuwendungen ist zudem zu berücksichtigen, dass die DIHK als Bundeskammer mit der Koordination und Förderung des AHK-Netzes eine zu erfüllende Selbstverwaltungsaufgabe als „Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland“ erhalten hat. Diese Aufgabe ist – auch nach Ansicht des BMWK – weit zu verstehen. Sie muss alle Tätigkeiten der DIHK umfassen, die dazu dienen, die Funktionsfähigkeit des AHK-Netzes sicherzustellen und weiterzuentwickeln.⁴⁷ Wenn das BMWK mit dem Zuwendungsbescheid die Verteilung der Zuwendungsmittel abschließend und im Detail auf die AHKs, Delegationen und Repräsentanzen vorgibt, nimmt sie der DIHK diese gesetzliche Aufgabe der Koordination und Förderung weitgehend aus der Hand. Mit der gegenwärtigen Ausgestaltung des Zuwendungsverfahrens hat sich das BMWK zudem Steuerungsmöglichkeiten weit über die ihm zugewiesene Rechtsaufsicht hinaus gegenüber der DIHK verschafft. Der vom Gesetzgeber gewollte Vorteil, durch Einschaltung der DIHK einen ausgewogenen, größen- und branchenübergreifenden Ausgleich sowie eine besondere Wirtschaftsnähe zu erreichen, kann durch die Bindung der DIHK an die umfassenden Vorfestlegungen des BMWK im Zuwendungsbescheid geschmälert werden oder sogar ganz ausbleiben.

Der Bundesrechnungshof hält insbesondere die derzeitige Aufgabenwahrnehmung bei der Verwendungsnachweisprüfung für nicht sachgerecht. Die zuwendungsrechtlichen Regelungen weisen dem Erstempfänger grundsätzlich die Verantwortung zu, die Verwendungsnachweise der Letztempfänger zu prüfen. Entsprechend sieht das auch das IHKG vor. Dies ist zudem wirtschaftlich, da diese Aufgabenzuweisung an die DIHK das Ressort von

⁴⁵ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis, 2. Auflage, S. 410.

⁴⁶ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis, 2. Auflage, S. 414 f.

⁴⁷ Wernicke in: Junge/Jahn/Wernicke, IHKG, § 10 a, Randnummer 47 ff., insbesondere Randnummer 50.

nichtministeriellen Aufgaben entlastet. Derzeit nehmen DIHK und BMWK Aufgaben bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise der Letztempfänger wahr. Offensichtlich ist das Ressort mit diesen Aufgaben überfordert gewesen. In 99 % der Fälle hat es die Verwendungsnachweise der AHKs nicht fristgerecht geprüft. So können etwaige Erstattungsansprüche des Bundes nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht werden. Eine zeitnahe Prüfung der Jahresabschlüsse schafft Rechtssicherheit und kann Korruption sowie Untreue vorbeugen.⁴⁸ Des Weiteren ist derzeit nicht gewährleistet, dass das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Entscheidung über eine mögliche Anschlussförderung berücksichtigt werden kann.

Das BMWK muss die Zusammenarbeit mit der DIHK auch im Zuwendungsverfahren grundlegend analysieren, bewerten und daraus Schlussfolgerungen für eine veränderte und wirtschaftliche Förderpraxis ziehen. Bestehende Doppelstrukturen und -arbeiten sind dabei abzubauen. Insbesondere sollte das BMWK seine Vorfestlegungen für das AHK-Netz gegenüber der DIHK reduzieren und sich vorrangig auf die Kontrolle der DIHK als Weiterleiter konzentrieren. Mit einer weitgehenden Reduzierung der kleinteiligen Steuerung würden im BMWK auch Kapazitäten für die vielfältigen ministeriellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuerung des AHK-Netzes insgesamt und der Außenwirtschaftsförderung frei. Das BMWK sollte sich im Wesentlichen auf aktuell gehaltene und präzise Formulierung der Ziele, aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die regelmäßige Erfolgskontrolle der Förderung des AHK-Netzes konzentrieren (siehe dazu auch Nummern 3 und 4). Das wesentliche Instrument für die Überwachung des Weiterleitenden ist der Verwendungsnachweis, den der Erstempfänger der Zuwendung (hier die DIHK) gegenüber der Bewilligungsbehörde zu erbringen hat.⁴⁹ Die Verwendungsnachweise der AHKs sind dagegen in erster Linie durch die DIHK zu prüfen, die außerdem jährlich eine angemessene Anzahl von Vor-Ort-Prüfungen durchführen sollte. Daneben kann sich das BMWK als Bewilligungsbehörde in den Anwendungsbereich der Nummer 7.1 ANBest-P einbeziehen lassen. Dadurch hat es die Möglichkeit, gelegentlich auch selbst Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen. Als Hauptaufgabe sollte das BMWK aber kontrollieren, ob die DIHK ihrer Rolle als Weiterleiterin der Zuwendungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich nachkommt.

5.4 Stellungnahme des BMWK und der DIHK

Das BMWK ist offen für eine Neujustierung der Zusammenarbeit mit der DIHK im Zuwendungsverfahren. Allerdings verbleibe der DIHK bereits im derzeitigen System ein substanzieller Spielraum für eigene Entscheidungen und eine eigene Ermessensausübung. Zwar bewillige das BMWK die Zuwendungen an die DIHK und lege in den Zuwendungsbescheiden wesentliche Aufgaben der DIHK fest und erteile ihr Auflagen. Die Zuwendungsbescheide beruhen jedoch auf intensiven Vorfeld-Gesprächen zwischen BMWK und DIHK bei den

⁴⁸ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage, 2016.

⁴⁹ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis, 2. Auflage, S. 418 f.

jährlichen Wirtschaftsplanverhandlungen. Dabei werde die Höhe der Bundeszuwendung für die einzelnen Standorte des AHK-Netzes unter Beachtung der haushalterischen Grenzen gemeinsam festgelegt.

Zur Frage, ob eine Stärkung der Rolle der DIHK im Zuwendungsverfahren erforderlich sei und wie diese ggf. auszugestalten ist, will sich das BMWK mit der DIHK ins Benehmen setzen. Eine stärkere Verlagerung der Verwendungsnachweisprüfung durch das BMWK von der Ebene des AHK-Netzes auf die Ebene der DIHK erscheine angesichts begrenzter personeller Ressourcen grundsätzlich plausibel. Dies dürfe jedoch keine Absenkung der Prüfindensität im AHK-Netz zur Folge haben. Das BMWK werde sich daher auch bei einer Neujustierung der Zusammenarbeit mit der DIHK vorbehalten, selbst Belege und Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung nach eigenem Ermessen durch örtliche Erhebungen zu prüfen.

Die DIHK begrüßt, dass sich der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung mit der grundlegenden Frage beschäftigt hat, welche Folgen die Novellierung des IHKG auf die bisherige Zuwendungspraxis und Rollenverteilung zwischen BMWK und DIHK haben könnte. Den Würdigungen und Empfehlungen zu diesem Aspekt stimmt die DIHK zu. Es würden geeignete Maßnahmen aufgezeigt, um die kammer- und zuwendungsrechtlich gebotene Stärkung der Entscheidungs- und Ermessensspielräume der DIHK in der Förderung und Koordinierung des AHK-Netzes nicht zuletzt auch im Sinne einer ökonomischen Gesamteffizienz zu erhöhen.

Die DIHK versteht den Bundesrechnungshof dahingehend, dass BMWK und DIHK in einen Dialog eintreten sollen, um eine mögliche Neuverteilung der Aufgaben und Rollen in dem unverändert praktizierten mehrstufigen Zuwendungsverfahren im Sinne einer weiterhin konstruktiven und sehr guten Zusammenarbeit abzustimmen.

5.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK und die DIHK das bisherige Zuwendungsverfahren zügig auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen. Ungeachtet der vom BMWK erwähnten „Vorfeld-Gespräche“ mit der DIHK sieht der Bundesrechnungshof hier weiterhin erheblichen Handlungsbedarf. Die DIHK als Bundeskammer hat mit der Koordination und Förderung des AHK-Netzes eine kraft Gesetzes zu erfüllende Selbstverwaltungsaufgabe erhalten. Der Bundesrechnungshof erinnert auch an seine Forderung, bestehende Doppelstrukturen und Doppelarbeiten abzubauen. Das BMWK sollte sich vorrangig auf die Kontrolle der DIHK als Weiterleiterin der Zuwendungen konzentrieren.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.