



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

EXIST-Existenzgründungen aus der Wissenschaft

Teil 1: Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und
EXIST-Forschungstransfer

Kapitel 0902 Titel 686 07

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

Gz.: III 1 - 0000454 / I

10. Februar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
1.1	Allgemeines	7
1.2	Haushaltsmittel	10
1.3	Schwerpunkte der Prüfung	11
2	Fördervoraussetzungen für das EXIST-Gründerstipendium	12
2.1	Kriterien für die Gewährung der Förderung	12
2.2	Würdigung und Empfehlung	13
2.3	Stellungnahme des BMWK	14
2.4	Abschließende Würdigung	14
3	Nachhaltigkeit	15
3.1	Verpflichtungen aufgrund der Nachhaltigkeitsstrategie	15
3.2	Einschätzungen des BMWK zu den Nachhaltigkeitsbezügen von EXIST	17
3.3	Nachhaltigkeitsstrategie und Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer	18
3.4	Würdigung und Empfehlung	19
3.5	Stellungnahme des BMWK	20
3.6	Abschließende Würdigung	21
4	Wirtschaftlichkeit	21
4.1	Analyse der Ausgangslage und Handlungsbedarf	22
4.2	Ziele	22
4.3	Erfolgskontrolle	24
4.4	Daten zum Gründungsgeschehen	26

4.5	Würdigung und Empfehlung	27
4.6	Stellungnahme des BMWK	29
4.7	Abschließende Würdigung	29
5	Verwendungsnachweisprüfung	30
5.1	Prüfung durch den Projektträger	31
5.2	Zinsforderungen	32
5.3	Würdigung und Empfehlung	32
5.4	Stellungnahme des BMWK	33
5.5	Abschließende Würdigung	33

0 Zusammenfassung

Mit dem Förderprogramm EXIST - Existenzgründungen aus der Wissenschaft fördert das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) den Aufbau von Strukturen und die Durchführung von Maßnahmen zur Gründungsunterstützung an Hochschulen. Derzeit besteht das Förderprogramm aus drei Programmlinien: EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Potentiale. Die Haushaltsmittel für das Förderprogramm sind im Titel „Innovative Unternehmensgründungen“ (Kapitel 0902 Titel 686 07) veranschlagt. Im Jahr 2022 sind 108 Mio. Euro für das Förderprogramm vorgesehen. Das BMWK beauftragte einen Projektträger, das Förderprogramm als Beliehener und Treuhänder des Bundes administrativ umzusetzen.

Mit den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer fördert das BMWK Gründungsvorhaben aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen heraus. Mit EXIST-Gründerstipendium fördert es Gründer in der Phase vor und zu Beginn ihrer innovativen Existenzgründung. Mit EXIST-Forschungstransfer fördert es die Umsetzung von technisch besonders risikoreichen und aufwendigen Entwicklungsarbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben und die Einnahmen im Zusammenhang mit der Förderung von EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer und dabei die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des BMWK geprüft. Er hat dabei zahlreiche Mängel festgestellt. Besonders gravierend ist, dass er mehrere dieser Mängel bereits bei seiner letzten Prüfung aus dem Jahr 2007 beanstandet hatte und diese nicht abgestellt worden sind. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellt er Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Nach der Richtlinie zur Programmlinie EXIST-Gründerstipendium dürfen nur anspruchsvolle innovative Gründungsvorhaben aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland gefördert werden. Zudem muss die Gründungsidee nachhaltige wirtschaftliche Erfolgsaussichten erkennen lassen. In nahezu der Hälfte der vom Bundesrechnungshof geprüften 14 Vorhaben war fraglich, ob diese Anforderungen erfüllt sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK aufgefordert, die Fördervoraussetzungen zu beachten. Es müssen für jeden Einzelfall das Vorliegen der Fördervoraussetzungen konsequent geprüft und diese Prüfung eingehend dokumentiert werden.

Das BMWK hat eingeräumt, dass es die Kritik bezüglich einer Inkonsistenz in der Dokumentation der Förderentscheidungen teilweise nachvollziehen könne. In den Gutachten des Projektträgers würden Defizite aufgezeigt und Empfehlungen gegeben, die die Gründungsteams im Projektverlauf bearbeiten sollen. Solche Empfehlungen hätten teilweise die Dokumentation des Gutachtens in den Hintergrund gedrängt. Zu den Einzelfällen hat das BMWK zudem ausgeführt, dass die Projekte bei der Begutachtung die Mindestanforderungen erreicht hätten.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWK die Förderentscheidung künftig nachvollziehbar und konsistent dokumentieren möchte. Bei den Einzelfällen ist es jedoch kaum nachvollziehbar, dass trotz erheblicher Schwächen die Mindestanforderungen erfüllt sein sollen. Nur Gründungsvorhaben, die die Fördervoraussetzungen erfüllen, können gefördert werden. Dieser Mangel wiegt besonders schwer, weil der Bundesrechnungshof bereits bei den Vorgängerprogrammen im Jahr 2007 feststellte, dass das BMWK Vorhaben förderte, die nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprachen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dieser Mangel umgehend abgestellt wird. Das BMWK muss sicherstellen, dass die Verantwortlichen die rechtlichen Voraussetzungen beachten. (Nummer 2)

- 0.2 Das BMWK hatte die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und seine eigene Ressortstrategie Nachhaltigkeit bei den beiden Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer nicht hinreichend beachtet. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies ebenso wie die Richtlinien der beiden Programmlinien keine Bezüge zu den Nachhaltigkeitszielen (sog. SDGs) auf. Dabei hatte das BMWK das Förderprogramm EXIST in seiner Ressortstrategie Nachhaltigkeit ausdrücklich dem Themenschwerpunkt Nachhaltigkeit zugeordnet. Auch in den Maßnahmencontrolling-Datenblättern fanden sich mit einer Ausnahme keine der in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatoren oder Ziele. Damit blieb der konkrete Beitrag der Programmlinien zu den Zielen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie offen.

Das BMWK muss die erwarteten Beiträge der beiden Programmlinien zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mittels geeigneter Indikatoren konkretisieren und Zielwerte für diese festlegen. Auch muss es darlegen, bis wann diese Zielwerte erreicht werden sollen. Nur so kann es feststellen, welchen Beitrag die Programmlinien zu den Nachhaltigkeitszielen geleistet haben.

Das BMWK hat erneut bekräftigt, dass die Projekte einen Beitrag zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie leisten. Das BMWK will die Kritik einer nicht ausreichenden Dokumentation von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren bei der Neufassung der Förderrichtlinien berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMWK die erwarteten Beiträge der Programmlinien konkretisiert und so die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schafft. (Nummer 3)

- 0.3 Das BMWK legte für die beiden Programmlinien Ziele sowie Indikatoren und Zielwerte fest. Diese waren jedoch unzureichend, um den Erfolg der Programmlinien zu überprüfen, u. a. weil die Indikatoren die Ziele nicht umfassend beschreiben. Das BMWK ließ die beiden Programmlinien evaluieren, wobei die Evaluation einen Beitrag zur Erfolgskontrolle gemäß der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO leisten sollte. Da es die Operationalisierung der Ziele nicht nachholte, konnte die Evaluation diesen Beitrag aber nicht erbringen.

Eine aussagekräftige Erfolgskontrolle ist insbesondere bei so langfristigen Programmlinien unabdingbar. Um diese künftig sicherzustellen, muss das BMWK ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren entwickeln und geeignete Verfahren zur Datenerhebung und -auswertung festlegen. Auf dieser Grundlage sollte es sodann eine Erfolgskontrolle nach den Maßgaben der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO und VV Nummer 11a zu § 44 BHO durchführen und dokumentieren.

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass die externen Evaluationen den Programmlinien positive Wirkungen bescheinigt hätten. Zudem habe der Projektträger ein internes Monitoring-System aufgesetzt und erhebe kontinuierlich Daten. Das BMWK habe für die neuen Förderrichtlinien bereits zahlreiche Ziele und Indikatoren festgelegt.

Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass das BMWK für die neuen Förderrichtlinien Ziele und Indikatoren definiert hat. Er weist nochmals darauf hin, dass es wichtig ist, dass die Indikatoren die Ziele umfassend abbilden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK in der Planungsphase der neuen Förderrichtlinien sämtliche Voraussetzungen für die künftige Erfolgskontrolle schafft und auf dieser Grundlage die Erfolgskontrolle durchführt und dokumentiert. (Nummer 4)

- 0.4 Die Verwendungsnachweisprüfung der Zuwendungen durch den Projektträger entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Der Projektträger schloss die Prüfung der Verwendungsnachweise überwiegend nicht fristgerecht ab. In mehreren Fällen verzichtete er auf die Erhebung von Zinsen mit dem Verweis auf eine angebliche Bagatellgrenze von 50 Euro. Die in den VV zur BHO festgelegte Grenze liegt jedoch bei 7 Euro.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWK eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung durch den beliehenen Projektträger gewährleistet.

Das BMWK hat versichert, es habe den Projektträger nochmals auf die Kleinstbetragsregelung hingewiesen. 20 721 Euro Zinsen stünden noch aus. Die Rückstände in der Verwendungsnachweisbearbeitung seien bereits weitgehend abgearbeitet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass zukünftig die Verwendungsnachweisprüfung durch den Projektträger umfassend verbessert wird. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Allgemeines

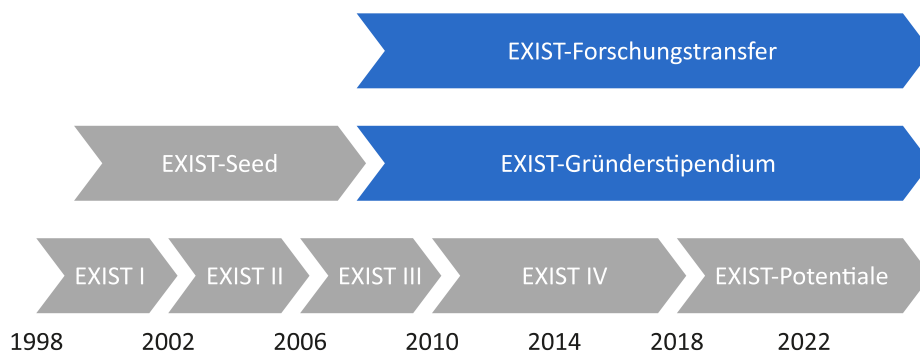
Das Programm „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ (EXIST) ist ein Förderprogramm des BMWK. Zu seinen Zielen¹ gehört u. a. das Gründungsklima an Hochschulen und außer-universitären Forschungseinrichtungen zu verbessern. Darüber hinaus wollen Sie die Anzahl und den Erfolg technologieorientierter und wissensbasierter Unternehmensgründungen erhöhen. Hierzu unterstützen Sie Hochschulabsolventen, Wissenschaftler sowie Studierende bei der Vorbereitung ihrer technologieorientierten und wissensbasierten Existenzgründungen.

Der Bund fördert bereits seit dem Jahr 1998 über EXIST die Gründungskultur und den Aufbau von Strukturen an Hochschulen. Im Jahr 2000 ergänzte der Bund das Förderprogramm um eine personenbezogene Förderung, Stipendien für Gründerteams. Im Jahr 2007 kam die Programmlinie EXIST-Forschungstransfer hinzu.

Während zunächst das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für das Förderprogramm zuständig war, ging die Zuständigkeit im Jahr 2005 auf Ihr Haus über.

Abbildung 1

Zeitstrahl des EXIST-Förderprogramms



Grafik: Bundesrechnungshof.

Sie beauftragten einen Projektträger, das Förderprogramm als Beliehener und Treuhänder des Bundes administrativ umzusetzen.

¹ <https://www.exist.de/DE/Programm/Ueber-Exist/inhalt.html>, abgerufen am 15. August 2022.

EXIST-Potentiale

Die Programmlinie EXIST-Potentiale setzt die seit dem Jahr 1998 bestehende Förderung von Hochschulen zur Umsetzung gründungsfördernder Maßnahmen („Gründungskultur“) fort. Vier Förderrunden sind bereits abgeschlossen: EXIST I richtete sich an Hochschulen, die mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung in einer Region kooperierten und mit diesen regionale Netzwerke zur Gründungsförderung aufbauten. Das BMBF förderte so 20 Hochschulen in fünf Netzwerken (sog. Modellregionen). Mit EXIST II förderte das BMBF 37 Hochschulen in zehn weiteren Netzwerken. Nach dem Zuständigkeitswechsel im Jahr 2005 förderten Sie mit EXIST III 47 Gründungsnetzwerke an 86 Hochschulen und Forschungseinrichtungen, um Lücken zu schließen und die Entwicklung neuer Maßnahmen zu unterstützen. Mit EXIST IV förderten Sie schließlich 22 Hochschulen bei der Entwicklung einer hochschulweiten Strategie zur Förderung von Gründungskultur und Unternehmergeist.²

Das aktuelle Programm EXIST-Potentiale soll an Hochschulen im Bereich der Gründungsunterstützung vorhandene Defizite beseitigen und erlangte Exzellenz weiterentwickeln.³ Die Programmlinie unterstützt Hochschulen in folgenden drei Schwerpunkten:

- Potentiale heben – Unterstützung im Gründungsbereich noch nicht profilierter Hochschulen beim Ausbau ihrer Gründungsaktivitäten.
- Regional vernetzen – Etablieren einer nachhaltigen regional verankerten Start-up-Kultur.
- International überzeugen – Entwicklung von internationalen Leuchttürmen im Bereich der Gründungsunterstützung und -förderung.

Auch Hochschulen, die bereits über EXIST gefördert wurden, können eine Förderung beantragen. Die Förderung wird – wie in den vorherigen Förderrunden – als Projektförderung gewährt.⁴

Die Konzeptphase mit einer Laufzeit von drei bis zu sechs Monaten wird mit bis zu 100 000 Euro gefördert. Die Projektphase mit einer Laufzeit von bis zu vier Jahren wird mit bis zu 2 Mio. Euro gefördert.⁵

EXIST-Gründerstipendium

Mit der Programmlinie EXIST-Gründerstipendium wollen Sie Gründer an Hochschulen und Forschungseinrichtungen in der Phase vor und zu Beginn ihrer innovativen Existenzgründung

² https://www.exist.de/EXIST/Navigation/DE/Ueber_EXIST/ueber_exist.html, abgerufen am 15. August 2022; EXIST-Gründungskultur - Die Gründerhochschule: Abschlussevaluation, November 2018 (Gründerhochschule, Abschlussevaluation).

³ BMWK, Richtlinie zur Förderung einer Kultur der unternehmerischen Selbständigkeit an Hochschulen EXIST-Potentiale vom 21. November 2018 (Richtlinie EXIST-Potentiale), Ziffer 1.1.

⁴ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.

⁵ Richtlinie EXIST-Potentiale, Ziffer 5.

unterstützen. Dies gilt insbesondere bei der Erstellung eines tragfähigen Businessplans, der Entwicklung marktfähiger Produkte und innovativer Dienstleistungen.⁶

Voraussetzung für die Förderung ist eine projektbegleitende Gründungsbetreuung durch ein Gründungsnetzwerk oder einen Gründungsberater mit Erfahrungen in der Unterstützung von Existenzgründungen aus der Wissenschaft.⁷ Antragsberechtigt sind Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland.⁸ Gefördert werden Ausgaben in Form von personengebundenen Stipendien für maximal drei Personen für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr.⁹ Zudem kann die Hochschule bis zu 10 000 Euro für die Begleitung des Vorhabens beantragen.¹⁰

EXIST-Forschungstransfer

Mit der Programmlinie EXIST-Forschungstransfer wollen Sie Gründungsteams an Hochschulen und Forschungseinrichtungen bei der Gründungsvorbereitung und Umsetzung technisch besonders risikoreicher und aufwendiger Entwicklungsarbeiten unterstützen.¹¹

In der Förderphase I (Vorgründungsphase) sollen die Grundlage einer potentiellen Gründungsidee weiterentwickelt und dabei die technische Machbarkeit einer technisch besonders anspruchsvollen Produktidee nachgewiesen werden. Auch die Gründung des Unternehmens wird in dieser Phase vorbereitet.¹² Antragsberechtigt sind Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen.¹³ Gefördert werden insbesondere die Personalausgaben für ein Gründerteam mit maximal vier Mitgliedern sowie Sachausgaben. Der Förderzeitraum beträgt grundsätzlich bis zu 18 Monate.¹⁴

Die Förderphase II richtet sich an in Phase I gegründete Unternehmen. Gefördert werden die Entwicklung bis zur Marktreife und erste Schritte zum Unternehmensaufbau mit bis zu 180 000 Euro für eine Dauer von bis zu 18 Monaten.

⁶ BMWK, Richtlinie zur Förderung von Unternehmensgründungen (EXIST-Gründerstipendium) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 21. April 2020 (Richtlinie EXIST-Gründerstipendium), Ziffer 1.1.

⁷ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 4.

⁸ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 3.

⁹ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 5.

¹⁰ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 5; darüber hinaus stehen für die Beschaffung von Sachmitteln und die Vergabe von Aufträgen 30 000 Euro sowie 5 000 Euro für ein gründungsspezifisches Coaching bereit.

¹¹ BMWK, Richtlinie zur Förderung von forschungsintensiven Unternehmensgründungen (EXIST-Forschungstransfer) im Rahmen des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ – Neufassung – vom 21. April 2020 (Richtlinie EXIST-Forschungstransfer), Ziffer 1.1.

¹² Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 2.1.

¹³ Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 3.

¹⁴ Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 5.1.

1.2 Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für das Förderprogramm EXIST werden zusammen mit weiteren Maßnahmen im Kapitel 0902 Titel 686 07 (Innovative Unternehmensgründungen) veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2022 sind rund 108 Mio. Euro für das EXIST-Förderprogramm vorgesehen. Die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer Phase I werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert. In den Haushaltsjahren 2017 bis 2021 waren folgende Mittel veranschlagt:

Tabelle 1

Haushaltsmittelsätze und -abflüsse des Förderprogramms EXIST in Mio. Euro

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Soll EXIST	33,35	40,00	78,02	104,07	95,52
Ist EXIST	49,70	46,77	84,31	117,84	104,77
ESF-Mittel	11,50	19,67	0	0	25,76.
Summe Ist	61,19	66,44	84,31	117,84	130,53
Verteilung der Ist-Ausgaben auf die Programmlinien und sonstiges					
EXIST-Gründerstipendium	23,11	26,34	27,24	28,98	31,41
EXIST-Forschungstransfer	28,82	33,95	36,54	55,00	54,12
EXIST-Gründungskultur ¹	3,85	0,81	12,97	26,77	37,08
Sonstiges ²	5,41	5,34	7,56	6,86	7,92

Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen.

Erläuterung:

¹ Einschließlich der Programmlinie EXIST-Potentiale.

² Projektträgerkosten, wissenschaftliche Begleitung, Evaluation, Studien, Fachtagungen etc.

Die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer wiesen in den Haushaltsjahren 2019 bis 2021 folgende Bewilligungen und durchschnittliche Fördersummen auf:

Tabelle 2

Anzahl Bewilligungen und durchschnittliche Fördersummen

Programmlinie	Beschriftung	2019	2020	2021
EXIST-Gründerstipendium	Anzahl Bewilligungen	219	226	227
	Durchschnittliche Fördersumme in Euro	126 186	132 289	130 202
EXIST-Forschungstransfer	Anzahl Bewilligungen Phase I	42	34	52
	Durchschnittliche Fördersumme Phase I in Euro	978 245	992 821	928 119
	Anzahl Bewilligungen Phase II	21	27	37
	Durchschnittliche Fördersumme Phase II in Euro	179 756	183 721	181 275

Quelle: Unterlagen des BMWK.

1.3 Schwerpunkte der Prüfung

Wir haben das Programm EXIST mit seinen drei Programmlinien EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Potentiale geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren u. a. die Zuständigkeit des Bundes, die Begründung für die Notwendigkeit des Förderprogramms, das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verwendungsnachweisprüfung und die durchzuführenden Erfolgskontrollen.

Die Ergebnisse der Prüfung der Programmlinien EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Gründerstipendium sind in der vorliegenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

Im Jahr 2007 hatten wir die Vorgängerprogramme EXIST-Seed und EXIST-Gründerstipendium geprüft. Dabei hatten wir u. a. Folgendes festgestellt:

- Nahezu die Hälfte der geprüften Vorhaben hätten nach den Förderrichtlinien nicht gefördert werden dürfen, u. a. weil den Vorhaben keine innovativen, technologieorientierten Gründungsideen zugrunde lagen.
- Die Ziele waren zu unbestimmt, um die Erfolgskontrolle durchführen zu können.

2 Fördervoraussetzungen für das EXIST-Gründerstipendium

2.1 Kriterien für die Gewährung der Förderung

Mit dem EXIST-Gründerstipendium wollen Sie Gründer in der Phase vor und zu Beginn ihrer innovativen Existenzgründung unterstützen.¹⁵ Sie wollen anspruchsvolle innovative Gründungsvorhaben aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen fördern. Die Modifikation bestehender Produkte und Dienstleistungen ohne signifikante Alleinstellung ist nach der Förderrichtlinie nicht förderfähig.¹⁶ Daher soll die Gründungsidee als Hauptgeschäftsgrundlage mehrere der nachfolgend genannten Voraussetzungen erfüllen.

- Bei der Idee handelt es sich um eine technische Produkt- oder Prozessinnovation, die im eigenen Unternehmen umgesetzt werden soll.
- Sie bezieht sich auf neuartige innovative Dienstleistungen, die einen hohen Kundennutzen und deutliche Alleinstellungsmerkmale am Markt erwarten lassen.
- Die Gründungsidee leitet einen technischen oder organisatorischen Wandel ein und grenzt sich klar vom aktuellen Stand der Technik und am Markt verfügbaren wettbewerblichen Lösungen ab.
- Sie adressiert ein klar definiertes Kundenproblem.
- Sie besitzt ein skalierbares Geschäftsmodell.

Die angestrebte Gründungsidee muss zudem nachhaltige wirtschaftliche Erfolgsaussichten erkennen lassen.¹⁷

Förmliche Förderanträge sind beim Projektträger einzureichen. Die eingegangenen Anträge werden gemäß den formalen und inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie bewertet. Auf Grundlage der Bewertung wird nach abschließender Antragsprüfung über eine Förderung entschieden.¹⁸

In 6 der 14 von uns geprüften Fällen dokumentierte der Projektträger Zweifel an dem Innovationsgehalt, der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der geplanten Unternehmensgründung oder den persönlichen Voraussetzungen der Gründer:

- Vermarktung von prototypischer Soft- und Hardware für automatisierte Tierzählung im Stall: Der Projektträger stellte bei der Bewertung des Innovationsgehaltes fest, dass das

¹⁵ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 1.

¹⁶ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 2.

¹⁷ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 2.

¹⁸ Richtlinie EXIST-Gründerstipendium, Ziffer 7.

Produkt Risiken durch eine leichte Kopierbarkeit aufweise. Zudem sei die wirtschaftliche Tragfähigkeit voraussichtlich nur in kleinem Rahmen gegeben.

- Vermarktung einer Softwarelösung für tierbezogene Dienstleistungen: Der Projektträger empfahl zunächst das Vorhaben nicht zu fördern, weil der Zielmarkt zu klein sei und kein nachvollziehbarer Ansatz für eine Markterweiterung aufgezeigt werde. Zudem verfügten die Gründer nicht über das notwendige Fachwissen. Im Zweitantrag räumten die Antragsteller die Bedenken hinsichtlich der Gründungsidee aus. Der Projektträger blieb jedoch bei seinen Bedenken hinsichtlich der kaufmännischen Kompetenzen der Gründer.
- Vermarktung einer webbasierten Forschungsplattform zur Beantwortung naturwissenschaftlicher Fragestellung: Der Projektträger stellte fest, dass die Antragsteller andere Unternehmen mit gleichem Portfolio nicht bei ihrer Wettbewerbsbetrachtung berücksichtigen. Daher bleibe die mittelfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit offen.
- Vermarktung eines Wellenlängenmessgerätes: Der Projektträger stellte fest, dass das Vorhaben keine Innovation aufweise: „Grundsätzlich neu ist das Konzept nicht, es wurde bereits vor Jahren in der Literatur beschrieben.“ Weiter stellte er fest, dass eine Patentanmeldung nicht mehr möglich ist.
- Vermarktung von Versuchsaufbauten und Experimenten für Lehrkräfte: Der Projektträger stellte fest, dass bei dem Vorhaben nicht von einer grundlegenden Innovation auszugehen sei: „Da es sich um Demonstrationsversuche für den Unterricht handelt, ist – abgesehen von Spezifika der technischen Ausführung – nicht von grundlegenden Innovationen auszugehen.“ Daneben sah der Projektträger Schwierigkeiten, die wirtschaftliche Tragfähigkeit zu erreichen. Verstärkt werde dieser Eindruck durch eine absehbar nur schrittweise Einführung der Produkte.
- Vermarktung eines fahrbaren Tisches: Der Projektträger stellte bei der Prüfung des Innovationsgehaltes fest: „Die Idee eines Systems zur Unterstützung hilfsbedürftiger Personen bei der Alltagsbewältigung ist nicht neu und es existieren diverse Wettbewerbsprodukte am Markt. [...] Darüber hinaus existieren aber auch bereits selbstfahrende Transportsysteme bzw. Lieferroboter.“

Dennoch bewertete der Projektträger die Vorhaben als förderfähig und bewilligte jeweils eine Zuwendung.

In seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2007 festgestellt, dass die Richtlinie zum Teilprogramm EXIST-SEED nur die Förderung innovativer technologieorientierter Gründungsideen erlaubte, die auf dem Fachwissen des Gründers beruhten. Fast die Hälfte der vom Bundesrechnungshof geprüften 17 Vorhaben entsprach diesen Anforderungen nicht.

2.2 Würdigung und Empfehlung

In nahezu der Hälfte der von uns geprüften EXIST-Gründerstipendium-Vorhaben hat der Projektträger versäumt, die Gründe für seine positive Förderentscheidung nachvollziehbar zu dokumentieren. Warum die Voraussetzung für eine Förderung trotz der dokumentierten Zweifel vorlagen, ist für uns so nicht erkennbar.

Dies halten wir hier für besonders bedenklich, da Sie mit Ihrer Förderung nur anspruchsvolle innovative Unternehmensgründungen fördern wollen, die eine langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit erkennen lassen. Ist es fraglich, ob Gründungsvorhaben diese Kriterien erfüllen, dürfen sie zumindest über die Programmlinie EXIST-Gründerstipendium nicht gefördert werden.

Dieser Mangel wiegt besonders schwer, weil wir bereits bei den Vorgängerprogrammen im Jahr 2007 festgestellt hatten, dass Sie Vorhaben förderten, die nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprachen (siehe Nummer 1.3).

Sie haben sicherzustellen, dass der Projektträger vor Bewilligung einer Zuwendung prüft, ob die Fördervoraussetzungen der Richtlinie für das jeweilige Projekt erfüllt sind. Das Ergebnis seiner Prüfung hat er eingehend zu dokumentieren. Fördervorhaben, bei denen es sich nicht um innovative Existenzgründungen handelt oder die keine wirtschaftliche Tragfähigkeit erkennen lassen, dürfen keine Förderung aus der Programmlinie EXIST-Gründerstipendium erhalten.

2.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben erwidert, dass die geförderten Projekte eine sehr hohe Gründungsquote auswiesen und dass 80 % der Gründungen nach fünf Jahren noch am Markt existent seien. Die Erfahrung mit dem Förderprogramm habe gezeigt, dass es eine erhebliche Beschäftigungswirkung aufweise.

Unsere Kritik bezüglich einer Inkonsistenz in der Dokumentation der Förderentscheidungen können Sie jedoch teilweise nachvollziehen. In den Gutachten des Projektträgers würden Defizite aufgezeigt und Empfehlungen gegeben, die im Projektverlauf gezielt von den Gründungsteams bearbeitet werden sollen. Diese Empfehlungen hätten zum Teil die Dokumentation der Bewertungsergebnisse in den Hintergrund gedrängt. In Einzelfällen kämen die Gutachten durch Aufsummierung der Einzelbewertungspunkte zu einem insgesamt positiven Gesamtergebnis, die verbalen Beschreibungen bei den einzelnen Kategorien seien hingegen nicht immer stimmig mit den Punktbewertungen.

Zu den Einzelfällen haben Sie ausgeführt, dass die Projekte bei der Begutachtung die Mindestanforderungen an das Kriterium „Innovation“ oder „wirtschaftliche Tragfähigkeit“ erreicht hätten bzw. das Gesamtvotum positiv ausgefallen sei. Die genannten Schwächen sollten die Gründerteams im Projektverlauf ausräumen. Sie hätten den Projektträger gebeten, zukünftig alle Einzelschritte der Prüfung verbal konsistent zu dokumentieren.

2.4 Abschließende Würdigung

Ungeachtet der von Ihnen angeführten hohen Gründungsquote des Förderprogramms sind Sie zu einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung verpflichtet. Dieser Anforderung wollen Sie

insofern nachkommen, dass Sie künftig Ihre Förderentscheidung nachvollziehbar und konsistent dokumentieren wollen.

Bei den Einzelfällen ist nicht nachvollziehbar, warum trotz erheblicher Schwächen die Mindestanforderungen für eine Förderung erfüllt waren. Ihr Hinweis, dass Schwächen im Laufe des Projekts ausgeräumt werden können und sollen, überzeugt jedenfalls dann nicht, wenn die Schwächen Fördervoraussetzungen betreffen. Wir gehen davon aus, dass Sie diese Fördervoraussetzungen mit gutem Grund in die Förderrichtlinien aufgenommen haben, um sicherzustellen, dass die geförderten Projekte erfolgreich im Sinne Ihrer Programmziele sein können. Zu diesen Voraussetzungen gehören insbesondere der Innovationscharakter des jeweiligen Projektes sowie die begründete Aussicht auf eine spätere Vermarktung. Diese Voraussetzungen müssen bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung vorliegen. Ansonsten dürfen sie über die Programmlinie EXIST-Gründerstipendium nicht gefördert werden. Nochmals verweisen wir in diesem Zusammenhang auf unsere Prüfungsfeststellungen aus dem Jahr 2007 (siehe Nummer 2.2). Auch nach 15 Jahren ist es Ihnen nicht gelungen sicherzustellen, dass Sie ausschließlich Vorhaben fördern, die den Vorgaben der Förderrichtlinien entsprechen.

Wir erwarten, dass dieser Mangel umgehend abgestellt wird. Sie müssen sicherstellen, dass die Verantwortlichen die rechtlichen Voraussetzungen beachten. Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie künftig die Förderentscheidung besser dokumentieren wollen. Wir gehen davon aus, dass Fördervorhaben, die die Fördervoraussetzungen (noch) nicht erfüllen, jedenfalls nicht aus der Programmlinie EXIST-Gründerstipendium gefördert werden.

3 Nachhaltigkeit

3.1 Verpflichtungen aufgrund der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung hat sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie) zu einer nachhaltigen Entwicklung als Leitprinzip bekannt. Als Ziel und Maßstab des Regierungshandelns auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ist es bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten.¹⁹ Im Jahr 2002 beschloss die Bundesregierung erstmals eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie.²⁰ Diese entwickelte sie in den Folgejahren kontinuierlich weiter. Im Jahr 2016 folgte eine umfassende Überarbeitung und Neuauflage.²¹ Basis hierfür war die ein Jahr zuvor von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030²² und die darin vereinbarten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele, sog. SDG²³).

¹⁹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, S. 242.

²⁰ Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, beschlossen im Jahr 2002.

²¹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss am 11. Januar 2017.

²² Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015.

²³ Sustainable Development Goal(s) – SDG.

Die Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, welchen Beitrag Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten will. Das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung – als Leitprinzip der Nachhaltigkeitsstrategie – setzt dabei voraus, dass die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales bei allen Entscheidungen mitberücksichtigt und etwaige Zielkonflikte gegeneinander abgewogen werden.²⁴ Das Leitprinzip ist in allen Politikbereichen anzuwenden.

Die Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 sieht es als Aufgabe der Wirtschaftspolitik an, Wachstumskräfte unter Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Ziele zu stärken. So stelle die Bundesregierung wachstumsfreundliche und faire Rahmenbedingungen für Unternehmen sicher, stärke Industrie und Mittelstand und fördere Innovationen und Existenzgründungen.²⁵

Für die Steuerung enthält die Strategie 72 Indikatoren und Ziele in 41 Bereichen. SDG 8 sieht vor, dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern. SDG 9 sieht vor, eine widerstandsfähige Infrastruktur aufzubauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung zu fördern und Innovationen zu unterstützen.²⁶ In der Nachhaltigkeitsstrategie sind u. a. folgende Indikatorenbereiche, Indikatoren und Ziele genannt:

Tabelle 3

Indikatorenbereiche, Indikatoren und Ziele der SDG 8 und 9

Nummer	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele
8.4	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum
8.5.a	Beschäftigung Beschäftigungsniveau steigern	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 78 % bis 2030
8.5.b		Erwerbstätigenquote Ältere (60 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 60 % bis 2030
9.1.a	Innovation Zukunft mit neuen Lösungen nachhaltig gestalten	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Jährlich mindestens 3,5 % des BIP bis 2025

Quelle: Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 370 f.

Ihre Ressortstrategie Nachhaltigkeit (Ressortstrategie) aus dem Jahr 2017 dient der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und stellt klar, dass EXIST dem Themenschwerpunkt

²⁴ Die Strategie zielt auf eine „[...] nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung“, S. 12.

²⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 219.

²⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 370 f.

Nachhaltigkeit zuzuordnen ist.²⁷ Außerdem führten Sie aus, dass Sie das Maßnahmencontrolling erweitern würden, um den Beitrag Ihres Hauses zur Nachhaltigkeitsstrategie auch quantitativ zu erfassen.²⁸ Alle finanzwirksamen Maßnahmen – im Wesentlichen Förderprogramme – müssten ihren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen innerhalb des Maßnahmencontrolling dokumentieren. Ziel ihrer Ressortstrategie war dabei eine sukzessive Steigerung, die sich auch in Zahlen der Erreichung der konkreten Ziele nachweisen lasse.²⁹

Der Leitfaden zum Maßnahmencontrolling gibt seit dem 30. Januar 2018 vor, dass ab sofort auch der Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie durch die zuständigen Abteilungen im Maßnahmencontrolling zu erfassen sei. Dies betreffe alle über den 31. Dezember 2017 hinausgehenden und neue finanzwirksame Maßnahmen, die aus den Kapiteln 0901 bis 0910 des Einzelplans 09 finanziert würden. Dadurch soll die Arbeit der Fachreferate für Beiträge des BMWK an andere Ressorts erleichtert werden. Maßgeblich für die Eintragung sollen die im neuen Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatorenbereiche, Indikatoren und konkreten quantitativen Ziele sein. Diese können bei den jeweiligen Maßnahmen sowohl Haupt- als auch Nebenziele sein. Bei der **„Kurzbeschreibung der Maßnahme“** soll angegeben werden, zu welchem Nachhaltigkeitsziel und ggf. welchem Indikatorenbereich (z. B. SDG 7.2.a – Erneuerbare Energien) die Maßnahme beiträgt und in welcher Form dies konkret erfolgt. Zudem sei eine Einschätzung hilfreich, in welchem Maße die Maßnahme beiträgt. Unter **„Definition und Planung“** soll das konkrete Ziel eingetragen und angegeben werden, welchem SDG dieses Ziel zuzuordnen sei und mit welchem Indikator die Zielerreichung gemessen werden soll. Wenn die in der Strategie genannten Indikatoren für die Messung nicht geeignet seien, kämen auch alternative Indikatoren in Betracht. Schließlich soll unter **„Erfolgskontrolle“** die Bewertung der Zielerreichung von Nachhaltigkeitszielen ab sofort bei der Planung der Evaluation von Förderprogrammen und deren Wirksamkeit berücksichtigt werden.

3.2 Einschätzungen des BMWK zu den Nachhaltigkeitsbezügen von EXIST

Nach Ihrer Ansicht liefert EXIST als Programm zur Förderung innovativer Gründungsvorhaben aus der Wissenschaft in Gänze einen Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie. Insbesondere trage das Programm zum SDG 9 (Innovationen unterstützen) bei, jährlich mindestens 3 % des Bruttoinlandsprodukts als Forschungs- und Entwicklungsausgaben zu verwenden. EXIST mit seinen drei Programmlinien falle vollständig in dieses Ziel, so dass EXIST vollumfänglich als dem Nachhaltigkeitsziel dienlich betrachtet werden könne. Im Verfahren zur Forschungsstatistik (bzw. Berichterstattung im Bundesbericht Forschung und Innovation) werde EXIST

²⁷ Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Stand 18. September 2017, S. 19 f.

²⁸ Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Stand 18. September 2017, S. 25 f.

²⁹ Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Stand 18. September 2017, S. 26.

als Forschungs- und Entwicklungs- (FuE)-Förderprogramm erfasst und mithin bei der Berechnung des FuE-Anteils am BIP berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der Innovationsorientierung des Gesamtprogramms sei eine Quantifizierung des Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen formal verzichtbar.

Auf Ebene der Einzelprojekte gehe es vielfach um Innovationen für neue und nachhaltigere Businessmodelle, ressourcenschonende Technologien, innovative Lösungen zu konkreten Fragen der Energiewende etc. und damit um Beiträge zu fast allen in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Bereichen (z. B. Landwirtschaft, Gesundheit und Ernährung, Gewässerqualität, Luftqualität etc.). Aufgrund der Technologie- und Branchenoffenheit sei es aber nahezu unmöglich, die Beiträge einzelner Gründungsvorhaben mit angemessenem Aufwand zu erheben und zu quantifizieren. Das EXIST-Programm fördere Vorhaben in der Vorgründungsphase, d. h. die Erstellung eines Businessplans, die Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen in einer Wissenschaftseinrichtung. Spezifische Analysen zu einem Beitrag zu den Nachhaltigkeitsaspekten könnten zu einem so frühen Zeitpunkt der Unternehmensentwicklung nicht vorgelegt werden, da noch hohe technische Risiken bei der Produktentwicklung und hohe Unsicherheiten bezüglich des Markteintritts bestünden.

3.3 Nachhaltigkeitsstrategie und Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer

Die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer werden aus Mitteln des ESF kofinanziert.³⁰ Daher waren nach Ihrer Einschätzung trotz der Vorgaben der Nachhaltigkeitsstrategie unmittelbar keine Änderungen z. B. in den Förderrichtlinien notwendig, da die Zielsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie bereits in den Querschnittszielen des ESF abgebildet sei.³¹ Die Querschnittsziele des ESF sind

- die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen,
- die Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung und
- die Förderung der nachhaltigen Entwicklung.

Sie haben erklärt, dass bereits jetzt die Antragsteller aufgefordert seien, in den Projektbeschreibungen zu Querschnittszielen des ESF Stellung zu nehmen, was bei der Begutachtung der Vorhaben durch den Projektträger geprüft werde. Im Zuge einer Überarbeitung der Förderrichtlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer sei aber eine Anpassung des Bewertungssystems zur Projektauswahl vorgesehen. Dabei sei auch geplant, das Thema Nachhaltigkeit als Bewertungskriterium aufzunehmen, für das Punktwerte zu vergeben sind.

³⁰ Erläuterungen zu Nummer 1, Kapitel 0902 Titel 686 07 (Bundeshaushalt 2021).

³¹ Siehe <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-2014-2020/Operationelles%20Programm/Querschnittsziele/inhalt.html>, abgerufen am 15. August 2022.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer benutzen Sie den Begriff der Nachhaltigkeit im Sinne von „nachhaltige Unternehmensfinanzierung“ und „nachhaltige Arbeitsplätze“.

In den Richtlinien EXIST-Gründerstipendium und Forschungstransfer vom 21. April 2020 kommt der Begriff „Nachhaltigkeit“ im Sinne von „dauerhaft vorhanden“ vor, z. B. als nachhaltige Unternehmensgründungen mit hoher Marktrelevanz und Umsetzungsdynamik, nachhaltiger Existenz und nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolgsaussichten. Der Zuwendungsempfänger muss sich zudem verpflichten, bei der Förderung u. a. die „Nachhaltige Entwicklung“ als Querschnittsziele des ESF zu beachten.³²

In den Maßnahmencontrolling-Datenblättern zu den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer war mit Stand 28. Oktober 2021 bei der **„Kurzbeschreibung der Maßnahme“** unter „Beitrag der Maßnahme zur Umsetzung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ jeweils vermerkt, dass die Programmlinien einen Beitrag zur BMWK-Nachhaltigkeitsstrategie leisten. Förderfähig seien nur Vorhaben, die das Nachhaltigkeitsziel SDG 8 (nachhaltiges Wirtschaftswachstum) erfüllten. Einzelne Gründungsvorhaben erfüllten weitere Nachhaltigkeitskriterien (z. B. SDG 9 (nachhaltige Industrialisierung), SDG 7 (Energie), SDG 4 (Bildung) und in Einzelfällen auch SDG 14 (Meeresressourcen)). Das Ziel der Nachhaltigkeit sei auch durch den ESF vorgegeben.

Unter **„Definition und Planung“** werden in den Maßnahmencontrolling-Datenblättern „Gründerstipendium“ und „Forschungstransfer“ keine Ziele den SDGs zugeordnet. Ein Ziel (Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in geförderten Startups) und der dazugehörige Indikator (durchschnittliche Anzahl der in den geförderten Gründungsvorhaben geschaffenen Arbeitsplätze) überschneidet sich zumindest zum Teil mit dem Indikator zu SDG 8.5.a – Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre).

3.4 Würdigung und Empfehlung

Sie haben die Nachhaltigkeitsstrategie bei den verschiedenen EXIST-Programmlinien bislang nicht hinreichend beachtet.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weist ebenso wie die Richtlinien zu den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer keine Bezüge zu den SDGs der Nachhaltigkeitsstrategie auf. Dies ist besonders für die beiden Richtlinien erstaunlich, wurden beide Dokumente doch im Jahr 2020 und damit deutlich nach dem Erlass Ihrer Ressortstrategie aus dem Jahr 2017 aktualisiert. Ihre Ressortstrategie ordnet das Förderprogramm EXIST ausdrücklich dem Themenschwerpunkt Nachhaltigkeit zu. Außerdem legt sie konkrete Pflichten fest, für alle finanzwirksamen Maßnahmen den Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen zu dokumentieren.

³² Artikel 7 und 8 der VO (EU) 1303/2013.

In den Maßnahmencontrolling-Datenblättern zu den beiden Programmlinien finden sich unter „Beitrag der Maßnahme zur Umsetzung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ Beschreibungen zu möglichen Beiträgen zu den Nachhaltigkeitszielen. Allerdings haben Sie dies in der Folge dann nicht mehr konsequent weitergeführt: Bei den Zielbeschreibungen nutzten Sie keine der in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatorenbereiche, Indikatoren oder Ziele. Lediglich bei dem im Maßnahmencontrolling-Datenblatt genannten Ziel "Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in geförderten Startups" besteht eine gewisse Überlappung mit dem Indikator „Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)“ zu SDG 8.5.a aus der Nachhaltigkeitsstrategie. Insgesamt gesehen können Sie den Beitrag der beiden Programmlinien zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aber mit den von Ihnen verwendeten Zielen und Indikatoren kaum quantifizieren.

Dass ein Förderantrag mit den Querschnittszielen des ESF in Einklang steht, zur Erreichung dieser beiträgt oder beitragen kann, ersetzt die Ermittlung des Beitrags der Förderung zu den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie nicht. Entsprechende Pflichten ergeben sich aus Ihrer Ressortstrategie und dem Leitfaden zum Maßnahmencontrolling.

Im Ergebnis haben Sie bereits die Voraussetzungen für die Bestimmung eines Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen nicht geschaffen. Das Messen von Nachhaltigkeitszielen hatten Sie nicht vor Augen und entsprechend haben Sie auch keine Indikatoren festgelegt. So können Sie den Beitrag der beiden EXIST-Programmlinien zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie nicht belastbar ermitteln. Dadurch bleibt zu viel Spielraum für Mutmaßungen und nicht belastbare Angaben.

Die von Ihnen beabsichtigte Anpassung des Bewertungssystems zur Projektauswahl könnte eine Verbesserung bedeuten, wenn dadurch eine gesteigerte Messbarkeit des Beitrags auf Projektebene eintritt. Letztendlich muss sich aber ermitteln lassen, wie hoch der Beitrag durch die beiden EXIST-Programmlinien zur Umsetzung der SDGs war und auf welche Indikatoren die Förderung wie wirkte. Die in Aussicht gestellte Anpassung des Bewertungssystems für die einzelnen Projekte kann dies jedenfalls allein nicht sicherstellen.

Sie müssen die erwarteten Beiträge der beiden Programmlinien zur Nachhaltigkeitsstrategie mittels geeigneter Indikatoren konkretisieren und Zielwerte für diese festlegen. Auch müssen Sie darlegen, bis wann die Zielwerte erreicht werden sollen. Nur so schaffen Sie die Voraussetzungen für eine begleitende Erfolgskontrolle und können feststellen, welchen Beitrag die Programmlinien zu den Nachhaltigkeitszielen geleistet haben. Künftig müssen Sie die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Förderrichtlinie berücksichtigen. Hierbei müssen Sie Ihre ressortspezifischen Vorgaben beachten und die Daten im Maßnahmencontrolling dokumentieren.

3.5 Stellungnahme des BMWK

Sie haben bekräftigt, dass EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer-Projekte einen Beitrag zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie leisten, insbesondere

zu SDG 9.1a Innovation („Erhöhung der privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3,5 % des BIP“) und SDG 8.5a („Beschäftigungsniveau steigern“). Im Übrigen haben Sie weitgehend Ihre im Prüfungsverfahren vorgebrachten Argumente wiederholt (siehe Nummer 3.2).

Die Kritik einer nicht ausreichenden Dokumentation von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren wollen Sie jedoch annehmen. Im Zuge der aktuellen Anpassung der Förderrichtlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer würden Ziele und Indikatoren konsistent in den Richtlinien, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrollingsystem dokumentiert.

3.6 Abschließende Würdigung

Wir haben nicht bestritten, dass EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer-Projekte generell einen Beitrag zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie leisten können. Wir gehen davon aus, dass Sie die erwarteten Beiträge der Programmlinien konkretisieren und so die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen.

4 Wirtschaftlichkeit

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, Ziele und relevante Lösungsmöglichkeiten, VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

Nach VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei Förderprogrammen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind. Das gängigste Konzept hierfür ist das sogenannte SMART-Konzept³³. 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 sollten ambitioniert und trotzdem realistisch sein. Ausgangswerte sollten in der Regel ebenfalls festgelegt werden.

³³ 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 einschlägigen Fachliteratur aber auch anderen Attributen zugeordnet.

4.1 Analyse der Ausgangslage und Handlungsbedarf

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase vom Oktober 2014 für die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer führten Sie aus, dass junge, innovative Unternehmen wichtige Treiber des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Erneuerung sind. Diese Unternehmen sicherten die Grundlage von Wachstum und mehr Beschäftigung. Daher seien stagnierende bzw. sinkende Gründungsraten in Deutschland im internationalen Vergleich problematisch. Als wichtige Informationsquellen könnten Hochschulen und Forschungseinrichtungen gelten, die über ein großes Potenzial an verwertbaren Forschungsergebnissen verfügten.

Ein wesentliches Hemmnis für Gründungen sei die Finanzierung der Phase vor der Unternehmensgründung, da eine Finanzierung durch Fremd- oder Beteiligungskapital ausscheide. Zudem verfügten die Gründer in der Regel über kein nennenswertes Eigenkapital. Studien belegten, dass Probleme bei der Finanzierung eine wesentliche Ursache für den Abbruch bzw. Aufschub von Gründungsvorhaben darstellten. Auch bestünden bei den Gründern häufig bestimmte Know-how-Defizite im Hinblick auf Planung und praktische Umsetzung von Unternehmensgründungen.

Daneben identifizierten Sie folgende Hindernisse in der Vorgründungsphase:

- Vereinbarkeit von Familie und Unternehmen,
- unzureichende kaufmännische und branchenspezifische Kenntnisse,
- Probleme bei der Positionierung des Unternehmens am Markt.

Sie schlussfolgerten, dass vor diesem Hintergrund bei der Finanzierung der Vorgründungsphase von innovativen Gründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen ein strukturelles Marktversagen bestehe.

4.2 Ziele

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase legten Sie als primäre Ziele der Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer fest,

- die Zahl und Qualität der Ausgründungen aus der Wissenschaft zu erhöhen und
- den Technologietransferprozess aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen durch Ausgründungen zu beschleunigen.

Die strategischen Ziele der Programmlinien seien die Stärkung des Unternehmertums und der Transfer von Wissen aus Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in die wirtschaftliche Anwendung im Rahmen von sich nachhaltig entwickelnden Unternehmensgründungen. Zudem legten Sie folgende Unterziele fest:

- Mehr Studierende, Absolventen und wissenschaftliche Mitarbeiter aus der Forschung für die berufliche Option als Unternehmer zu interessieren und zu qualifizieren.
- Die aus der Förderung hervorgehenden Gründungen zu befähigen, einen wirtschaftlich tragfähigen Geschäftsplan zu erstellen und externe Finanzierungsmittel zum Unternehmensaufbau und Markteintritt einzuwerben.

Sie definierten für die Programmlinie EXIST-Gründerstipendium folgende Indikatoren: Im Zeitraum 2014 bis 2023 sollten mindestens 625 Unternehmen gegründet werden; zudem sollten 150 bis 170 Vorhaben jährlich bewilligt werden. Über die Programmlinie EXIST-Forschungstransfer sollten im Zeitraum 2014 bis 2023 mehr als 184 Hightech-Unternehmen gegründet werden. Zudem sollten jährlich 30 Vorhaben der Phase 1 und 25 Vorhaben der Phase 2 bewilligt werden.

Im Maßnahmencontrolling dokumentierten Sie für die beiden Programmlinien identische Ziele und weitgehend identische Indikatoren und je Programmlinie Soll- und Istwerte.

Tabelle 4

Ziele, Indikatoren und Soll- und Istwerte

Ziel	Indikator	Gründerstipendium		Forschungstransfer	
		Soll	Ist	Soll	Ist
Erhöhung der Zahl und Qualität der Ausgründungen und Beschleunigung des Technologietransferprozesses aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen	Anzahl der Gründungsvorhaben	200	205	50	65
Unterstützung innovativer und nachhaltiger Unternehmensgründungen mit hoher Marktrelevanz und Umsetzungsdynamik	Durchschnittliche Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in den ersten 3 (Gründerstipendium)/5 (Forschungstransfer) Geschäftsjahren	2,5	3,7	3,5	7,5
	Überlebensquote geförderter Start-ups nach 5 Jahren in %	75	87	75	85
	Innovationseffekte (Grad der Umsetzung der geförderten Vorhaben in erfolgreiche Unternehmensgründungen in %)	60	72	54	84
Vorbereitung und Ausrichtung der Gründungsvorhaben auf die Einwerbung einer Anschlussfinanzierung	Anteil der Unternehmensgründungen, die eine externe Anschlussfinanzierung einwerben konnten in %.	45	53	50	65
Mehr Studierende, Absolventen und wissenschaftliche Mitarbeiter für die berufliche Option als Unternehmer zu interessieren und zu qualifizieren	Anzahl der geförderten Studenten, Absolventen und wissenschaftliche Mitarbeiter	500	594	115	156

Quelle: Unterlagen BMWK.

Sie bewerteten den Zielerreichungsgrad in allen Fällen mit „gut“ auf einer Skala mit den drei Bewertungen „gut“, „schlecht“ oder „keine“.

4.3 Erfolgskontrolle

Sie beauftragten eine Unternehmensberatungsgesellschaft, die Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer für den Zeitraum 2014 bis 2018 zu evaluieren. U. a. sollte dabei ein Beitrag zur Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und

Wirtschaftlichkeitskontrolle) gemäß den VV zu § 7 BHO erarbeitet werden. Die Unternehmensberatungsgesellschaft führte die Evaluation von November 2019 bis August 2020 durch.³⁴

Die wesentliche Datengrundlage für die Evaluation waren die Ergebnisse einer Onlinebefragung zu Vorhaben, die im Zeitraum 2011 bis 2018 gefördert wurden.

Tabelle 5

Onlinebefragung

	Kontaktierte Gründungsvorhaben	Ausgefüllte Fragebögen		Rücklaufquote in %	
		vollständig	inkl. teilweise	vollständig	inkl. teilweise
EXIST-Forschungstransfer	200	65	81	33	41
EXIST-Gründerstipendium	600	147	192	25	32
Gesamt	800	212	273	27	34

Quelle: Evaluation.

Bei der Onlinebefragung sollten die Begünstigten u. a. angeben,

- ob sie ihre Projektziele erreicht haben,
- ob sie die Ziele auch ohne die Förderung erreicht hätten,
- ob sie ein Unternehmen gegründet haben,
- wie viele Beschäftigte sie haben und
- welchen Umsatz sie erzielen.

Auf Grundlage der Antworten stellte der Evaluator fest, dass die selbst gesteckten Ziele der Gründungsvorhaben in der Mehrheit der Fälle erreicht wurden. Zudem sei das mittelbare Ziel, Unternehmensgründungen zu fördern, erreicht worden: Bei 72 % der Begünstigten des EXIST-Gründerstipendiums und bei 84 % der Begünstigten des EXIST-Forschungstrfers habe zum Zeitpunkt der Onlinebefragung das gegründete Unternehmen noch bestanden.³⁵ Die Einschätzung beruhte auf Antworten von 145 Begünstigten des EXIST-Gründerstipendiums und 57 Begünstigten des EXIST-Forschungstrfers.³⁶ Das Förderziel, EXIST-geförderte Vorhaben für eine Anschlussfinanzierung vorzubereiten, sei ebenfalls erreicht worden.³⁷ Soll-Werte wurden nicht herangezogen.

³⁴ Evaluation der Fördermaßnahmen „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Förderzeitraum 2014 bis 2018, Endbericht, Februar 2021 (Evaluation); <https://www.exist.de/EXIST/Redaktion/DE/Downloads/EXIST-Publikationen/EXIST-Evaluation-Ramboll.html>; zuletzt abgerufen am 17. Januar 2023.

³⁵ Evaluation, S. 91.

³⁶ Evaluation, S. 113 f.

³⁷ Evaluation, S. 91.

Der Evaluator kam zu dem Schluss, dass die Förderung ursächlich für die Zielerreichung gewesen sei. So hätten z. B. 54 % von 50 Begünstigten des EXIST-Gründerstipendiums und 60 % von 45 Begünstigten des EXIST-Forschungstransfer geantwortet, dass sie das Unternehmen ohne die Förderung nicht gegründet hätten.³⁸

Bezüglich der Maßnahmenwirtschaftlichkeit stellte der Evaluator dar, dass die Programmlinien eine hohe Zielerreichung aufwiesen und eine hohe Wirksamkeit zeigten. Dies seien erste Hinweise darauf, dass die Programmlinien wirtschaftlich seien.³⁹ Zudem setzte er den durchschnittlich erzielten Umsatz von gegründeten Unternehmen in Relation zu den durchschnittlichen Förderkosten. Daraus ergab sich ein Wert von 5,57 Euro für das Gründerstipendium und 1,35 Euro für EXIST-Forschungstransfer. Dies sei ein weiterer Hinweis dafür, dass die Programmlinien wirtschaftlich seien.⁴⁰

Die Ergebnisse der Evaluation dienten Ihnen für die Dokumentation des Zielerreichungsgrads im Maßnahmencontrolling.

In seiner Prüfung des Förderprogramms „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2007 festgestellt, dass die in der EXIST III-Richtlinie benannten Ziele des Teilprogramms zu unbestimmt waren, um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Er hatte das Bundesministerium aufgefordert, künftig überprüfbare Kriterien für die Zielerreichung festzulegen.

4.4 Daten zum Gründungsgeschehen

Nach den Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist die Gründungsquote (Gründungen je 10 000 Erwerbsfähige) von 276 im Jahr 2002 auf 104 im Jahr 2020 gefallen.⁴¹ Wesentliche Hemmnisse für Gründungen waren: Bürokratie (29 %), Belastung von Familie (23 %), Kundenzugang (17 %), Konjunktur (17 %) und kaufmännische Kenntnisse (16 %). Ein finanzielles Risiko sowie die fehlende Finanzierung wurden mit jeweils 11 % aufgeführt. Das finanzielle Risiko war der häufigste Grund für einen Abbruch (43 %), gefolgt von Bürokratie (33 %), Belastung von Familie (31 %), fehlende Finanzierung (31 %) und Abstiegsangst beim Scheitern (30 %).⁴²

Die Zahl der Start-ups ist von 54 000 im Jahr 2016 auf 70 000 im Jahr 2018 gestiegen. Im Jahr 2019 blieb die Zahl konstant und fiel im Jahr 2020 mit der Corona-Krise auf 47 000. Als Start-up-Gründer werden alle Personen gezählt, die ein Unternehmen vor höchstens fünf

³⁸ Evaluation, S. 109 ff.

³⁹ Evaluation, S. 175 f.

⁴⁰ Evaluation, S. 176 f.

⁴¹ KfW-Gründungsmonitor 2021, Gründungstätigkeit 2020 mit Licht und Schatten: Corona-Krise bringt Tiefpunkt im Vollerwerb, birgt für viele aber auch Chancen, S. 1.

⁴² KfW-Gründungsmonitor 2021, Gründungstätigkeit 2020 mit Licht und Schatten: Corona-Krise bringt Tiefpunkt im Vollerwerb, birgt für viele aber auch Chancen, S. 9.

Jahren neu gegründet haben, im Vollerwerb gewerblich tätig sind, ein Gründungsteam oder Beschäftigte haben, innovationsorientiert sind oder stark wachsen wollen.⁴³

4.5 Würdigung und Empfehlung

Sie haben versäumt, die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle bei den Programmlinien EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer zu schaffen. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Maßnahmencontrolling genannten Ziele unterscheiden sich. Dadurch bleibt unklar, welche Ziele Sie erreichen wollen. Die im Wesentlichen im Maßnahmencontrolling dokumentierten Indikatoren und Zielwerte sind unzureichend, um die dort genannten Ziele überprüfbar zu machen. Beispielweise möchten Sie das Ziel „Erhöhung der Zahl und Qualität der Ausgründungen und Beschleunigung des Technologietransferprozesses aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ alleine anhand eines jährlichen Zielwerts von 200 Gründungsvorhaben überprüfen. Ein Ausgangswert für diesen Indikator sowie Indikatoren für die Zielaspekte „Qualität“ und „Beschleunigung des Technologietransferprozesses“ fehlen. Auch haben Sie nicht festgelegt, welche Veränderung Sie bis zu welchem Zeitpunkt erreichen möchten. Hinzu kommt, dass sich die genannten Ziele, Indikatoren und Zielwerte auf die geförderten Vorhaben beschränken, übergeordnete Ziele des Programmes dagegen fehlen. Diese Mängel wiegen besonders schwer, weil bereits vor 15 Jahren von uns vergleichbare Schwächen festgestellt wurden, die eine Erfolgskontrolle deutlich erschweren.

Sie hätten die Operationalisierung der Ziele spätestens vor der Durchführung der Evaluation nachholen müssen (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Dieser Verpflichtung sind Sie nicht nachgekommen. So erfüllt die Evaluation nicht die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle gemäß der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO. Der Evaluator führte keinen Soll-Ist-Vergleich durch, der aber für eine Zielerreichungskontrolle erforderlich ist.⁴⁴ Selbst Ihre im Maßnahmencontrolling dokumentierten Soll-Werte zog er nicht heran. Zudem ist zu beanstanden, dass sich der Evaluator bei der Zielerreichungskontrolle im Wesentlichen auf die Bewertungen der Begünstigten gestützt hat, ohne dass erkennbar ist, ob er diese zumindest plausibilisiert hat. Der Aussagewert von Befragungen muss kritisch betrachtet werden, da die Antworten von sachfremden Erwägungen beeinflusst sein können. So können sich Begünstigte zu einer positiven Bewertung „verpflichtet“ fühlen, wenn sie zuvor Leistungen empfangen haben.

Es ist kritisch zu sehen, dass sich der Evaluator auch bei der Frage, ob die Förderung für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war (Wirkungskontrolle), auf die Aussagen der Begünstigten verlassen hat. Zum Nachweis eines kausalen Zusammenhangs hätten z. B. Gründerteams, deren Antrag nicht bewilligt wurde, befragt werden können. Wenn auf eine „Kontrollgruppe“ verzichtet wird, sind die Angaben der Begünstigten zumindest auf anderem Wege zu plausibilisieren.

⁴³ KfW-Start-up Report 2021, Corona-Krise belastet Zahl der Start-ups – VC-affine Start-ups aber nur wenig betroffen, S. 1 f.

⁴⁴ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

Eine Kontrolle der Maßnahmenwirtschaftlichkeit, die sich auf qualitative Aussagen sowie eine quantifizierte Aussage für erfolgreich gegründete Unternehmen beschränkt, ist unzureichend. Bei der Kontrolle der Maßnahmenwirtschaftlichkeit wäre zu untersuchen gewesen, ob die Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzungen des Förderprogramm wirtschaftlich war. Dazu muss untersucht werden, in welchem Verhältnis die durch das Programm erzielten Ergebnisse und Wirkungen zu den dafür benötigten Finanzmitteln stehen. In einem weiteren Schritt ist dies mit dem Ergebnis der vor Beginn des Programms erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Rücklaufquote bei der Onlinebefragung gering war und die Antworten unvollständig waren. Dennoch zog der Evaluator aus den Antworten Rückschlüsse für die beiden Programmlinien insgesamt. Beispielsweise hätten 104 von 145 Begünstigten des EXIST-Gründerstipendiums (72 %) geantwortet, ein nach wie vor bestehendes Unternehmen zu haben. Insgesamt haben jedoch 192 Begünstigte an der Onlinebefragung teilgenommen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass bei den weiteren Rückläufern, die die Frage zum Fortbestand ihres Unternehmens nicht beantwortet haben, kein Unternehmen gegründet wurde oder es nicht mehr bestand. Damit würde sich die Quote auf 55 % (104 von 192) verringern. Der Evaluator zog außerdem seine Schlussfolgerung, dass die Förderung für die Unternehmensgründung kausal war, aus den Antworten von nur 50 Begünstigten des EXIST-Gründerstipendiums, von denen 27 die Frage bejahten. Dabei hatten 104 Begünstigte angegeben, ein Unternehmen gegründet zu haben, welches noch bestand.

Trotz der unzureichenden Belastbarkeit der Daten haben Sie diese für den Soll-Ist-Vergleich im Maßnahmencontrolling genutzt. Obwohl die ermittelten Ist-Werte die Soll-Werte teils um mehr als 100 % übertrafen, bewerteten Sie die Zielerreichung nur mit „gut“. Möglicherweise ist die Bewertungsskala eine generelle Schwäche Ihres Maßnahmencontrolling. Darüber hinaus wirft dieser Zielerreichungsgrad die Frage auf, ob die gewählten Zielwerte hinsichtlich der eingesetzten Finanzmittel „ambitioniert“ waren.

Die Gründungsquote in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Dagegen ist die Zahl der Start-ups in den letzten Jahren – mit Ausnahme des Jahres 2020 – gestiegen. Ob die seit über 20 Jahren bestehende EXIST-Förderung einen Einfluss auf die Gründungsquote oder die Zahl der Start-ups hat bzw. haben kann, können Sie nicht belegen. Hinzu kommt, dass inzwischen eine „fehlende Finanzierung“ nur in 11 % der Fälle als ein Gründungshemmnis angegeben wird, dies jedoch Ihre Grundannahme ist, warum Sie die beiden Programmlinien für erforderlich halten.

Eine aussagekräftige, den Anforderungen der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO und der VV Nummer 11a zu § 44 BHO genügende Erfolgskontrolle ist insbesondere bei so langfristigen Programmlinien unabdingbar. Um diese künftig sicherzustellen, müssen Sie in einem ersten Schritt ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren entwickeln und geeignete Verfahren zur Datenerhebung und -auswertung festlegen. Auf dieser Grundlage sollten Sie sodann eine Erfolgskontrolle nach den Maßgaben der VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen und dokumentieren. Nur so können Sie feststellen, ob die Programmlinien erfolgreich, wirksam und wirtschaftlich sind und ob und wie sie ggf. anzupassen sind.

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle müssen Sie bei der Entscheidung über eine etwaige Fortführung der Programmlinien berücksichtigen. Zudem müssen Sie die Ausgangslage und den Handlungsbedarf eingehend analysieren. Insbesondere müssen Sie überprüfen, inwieweit Ihre Grundannahmen der fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten für Gründungsvorhaben noch zutreffend sind und das Ergebnis ihrer Überprüfung dokumentieren.

4.6 Stellungnahme des BMWK

Sie haben darauf hingewiesen, dass die externen Evaluationen den beiden Programmlinien positive Wirkungen bescheinigt hätten. Zudem habe der Projektträger ein internes Monitoring System aufgesetzt. Es würden kontinuierlich Daten erhoben, die Rückschlüsse auf die Zielerreichung und Wirkung der Förderung zuließen und die Informationen zur künftigen Bewertung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit bereitstellten (z. B. Gründungsquote, Überlebensrate, Mitarbeiter- und Umsatzentwicklung, externe Finanzierung etc.). Zudem werde eine Vielzahl an steuerungsrelevanten Daten erhoben, die eine Identifikation von Erfolgs- und Hemmfaktoren zuließen und somit zur Steigerung der Vollzugswirtschaftlichkeit beitragen.

Sie hätten die Datenblätter im Maßnahmencontrollingsystem an die mit den neuen Förderrichtlinien verbundenen Anforderungen angepasst und mit zahlreichen konkreten, den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung zugeordneten Zielen und Indikatoren hinterlegt.

Hinsichtlich der Befragungen von Begünstigten haben Sie angegeben, dass weder sensible Daten abgefragt noch Sanktionen angedroht worden seien. Bei der Onlinebefragung sei darauf hingewiesen worden, dass eine Auswertung allen datenschutzrechtlichen Vorgaben entspreche und die Ergebnisse ausschließlich in aggregierter Form dargestellt würden. Daher gehen Sie davon aus, dass die Gefahr von sozial erwünschtem – und somit systematisch verzerrtem – Antwortverhalten nicht bestanden habe. Zugleich haben Sie eingeräumt, bislang keine methodisch belastbare Kausalanalyse auf Basis eines Vergleichsgruppendesigns und objektiver Daten durchgeführt zu haben. Mit der Ausschreibung der im Januar 2022 gestarteten externen Evaluation des EXIST-Programms hätten Sie dies behoben. Die Durchführung einer Kausalanalyse zur Ermittlung der Maßnahmenwirkungen sei Bestandteil der Leistungsbeschreibung der Evaluation.

4.7 Abschließende Würdigung

Es ist positiv zu bewerten, dass Sie künftig eine methodisch belastbare Kausalanalyse durchführen möchten. Zusätzlich sollten Sie prüfen, wie Sie die Rücklaufquote bei Befragungen im Rahmen der Evaluationen erhöhen können und wie die fehlenden Rückläufer bei der statistischen Hochrechnung zur Grundgesamtheit zu berücksichtigen sind.

Wir verkennen nicht, dass Sie verschiedene Maßnahmen – z. B. Evaluationen und ein Monitoring – einsetzen, um die Umsetzung der beiden Förderlinien zu begleiten und die

Erfolgskontrolle vorzubereiten. Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle ist jedoch, dass ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren in der Planungsphase festgelegt wird, an dem der Erfolg der Förderprogramme gemessen werden soll und wird. Bei den beiden Förderlinien stellte der Evaluator „nur“ positive Ergebnisse fest. Mangels entsprechender Festlegungen führte er jedoch keinen umfassenden Soll-Ist-Vergleich für die Zielerreichungskontrolle durch und konnte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus der Planungsphase für seine Auswertungen heranziehen. Die Auswertungen des Evaluators können deshalb nur erste Hinweise zu den Schwächen und Stärken der beiden Förderlinien geben. Sie sind jedoch keine belastbare Aussage, ob die Maßnahmen ihre Ziele erreicht haben, ob die Maßnahmen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich waren und ob sie wirtschaftlich waren. Damit sind die haushaltsrechtlichen Vorgaben der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO nicht erfüllt.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie nach Ihren Angaben bereits zahlreiche konkrete, den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung zugeordneten Ziele und Indikatoren für die neuen Förderrichtlinien definiert haben. Wir erwarten, dass Sie die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle schaffen und ein konsistentes System von Zielen und Indikatoren entwickeln und geeignete Verfahren zur Datenerhebung und -auswertung festlegen. Auf dieser Grundlage sollten Sie sodann eine Erfolgskontrolle nach den Maßgaben der VV Nummer 11a zu § 44 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchführen und dokumentieren.

5 Verwendungsnachweisprüfung

Bei EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer muss der Zuwendungsempfänger dem Projektträger spätestens drei Monate nach Erfüllung des Zuwendungszwecks oder mit Ablauf des dritten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats die Verwendung der Zuwendung nachweisen.⁴⁵

Gemäß der VV zu § 44 BHO sind Verwendungsnachweise kursorisch und vertieft zu prüfen.⁴⁶ Bei ESF-kofinanzierten Programmen ist die sogenannte Verwaltungsprüfung durchzuführen⁴⁷. Die Prüfung umfasst die Prüfung aller Ausgabeerklärungen sowie die Prüfung einer Stichprobe von Belegen. Zudem ist eine Auswahl von Vorhaben vor Ort zu kontrollieren (Vor-Ort-Kontrollen). Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist Voraussetzung für die Teilnahme an Zahlungsanträgen des ESF.⁴⁸

Wird die Zuwendung nicht innerhalb von sechs Wochen nach der Auszahlung verwendet, so fallen Zinsen in Höhe von 5 % über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB an. Die VV Nummer

⁴⁵ Richtlinie EXIST-Forschungstransfer, Ziffer 7.1; Zuwendungsbescheide für EXIST-Gründerstipendium.

⁴⁶ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

⁴⁷ Artikel 125 Absatz 4 a der Dachverordnung Nummer 1303/2013.

⁴⁸ Leitfaden für die Mitgliedstaaten Verwaltungsprüfungen (EGESIF_14-0012_02 final) vom 17. September 2015.

7.1.1 zu § 59 BHO sieht vor, dass von der Anforderung von Beträgen von weniger als sieben Euro abgesehen werden soll.

5.1 Prüfung durch den Projektträger

Der beliebige Projektträger führt eine Liste zu den Verwendungsnachweisen und prüft diese. In der Liste vermerkt er neben dem Eingang der Verwendungsnachweise auch den Abschluss der Prüfung. Die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise beruht auf einer Stichprobenauswahl.⁴⁹ Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise der Jahre 2017 bis 2021.

Tabelle 6

Prüfvermerke der Verwendungsnachweise der Jahre 2017 bis 2021

		Vertiefender Prüfvermerk (Anteil in %)
EXIST-For- schungs- transfer	fristgerecht	20 (33) ¹
	verspätet	15 (24)
	nicht geprüft	26 (43)
EXIST-Grün- derstipen- dium	fristgerecht	25 (50) ²
	verspätet	24 (48)
	nicht geprüft	1 (2)

Quelle: Unterlagen Projektträger.

Erläuterung:

¹ Drei Verwendungsnachweise wurden nicht aufgenommen, da die neunmonatige Prüffrist noch läuft.

² Ein Verwendungsnachweis wurde nicht aufgenommen, da die neunmonatige Prüffrist noch läuft.

Die Verwendungsnachweise lagen dem Projektträger in 27 % der Vorhaben nicht rechtzeitig vor. Der Projektträger prüfte 27 von 111 zu prüfenden Nachweisen (24 %) nicht vertieft. Diese Fälle reichen bis in das Jahr 2017 zurück. Weitere 39 Verwendungsnachweise (35 %) prüfte er nicht fristgerecht. Insgesamt prüfte der Projektträger 66 von 111 Verwendungsnachweisen (60 %) nicht vertieft innerhalb der vorgesehenen Fristen. Bei 54 Verwendungsnachweisen (48,6 %) vermerkte der Projektträger, dass die „Prüffrist aufgrund eines zeitweisen personellen Engpasses überschritten wurde“.

Zu den Verwendungsnachweisunterlagen und ihrer Prüfung im Zusammenhang mit 31 geförderten Vorhaben stellten wir Folgendes fest:

⁴⁹ Leitfaden für die Mitgliedstaaten Verwaltungsprüfungen (EGESIF_14-0012_02 final) vom 17. September 2015.

- Im Zusammenhang mit Zahlungsvorgängen eines Zuwendungsempfängers zog dieser ein gewährtes Skonto nicht.
- Bei einem Vorhaben fehlte bei der Belegliste das jeweilige Zahlungsdatum.
- Bei einem Vorhaben wiesen Dokumente zum Qualifikationsnachweis eines Gründers unterschiedliche Geburtstage sowie Geburtsorte auf.
- Bei einem Vorhaben fehlte die Bachelorurkunde eines Gründers.

Der Projektträger beanstandete die vorgenannten Mängel nicht.

5.2 Zinsforderungen

In 8 der 31 von uns geprüften Fällen wurde die Zuwendung nicht innerhalb von sechs Wochen verwendet und der Projektträger erhob keine Zinsen:

- In zwei Fällen lag der Zinsbetrag unterhalb der Grenze von sieben Euro.
- In vier Fällen verwies der Projektträger als Begründung für den Verzicht auf insgesamt 149,72 Euro Zinsen auf eine angebliche Bagatellgrenze von 50 Euro.
- In zwei Fällen führte der Projektträger keine Berechnung der zu zahlenden Zinsen durch, obwohl diese die Grenze von 7 Euro überstiegen hätten.

5.3 Würdigung und Empfehlung

Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise ist der Projektträger nicht sorgfältig vorgegangen. Obwohl die Verwendungsnachweise teilweise nicht alle erforderlichen Angaben wie Zahlungstermine oder Qualifikationsurkunden enthielten, hat der Projektträger sie unbeantwortet belassen und als Grundlage für seine Verwendungsnachweisprüfung herangezogen.

Der ordnungs- und fristgerechten Prüfung der Verwendungsnachweise kommt hier besondere Bedeutung zu, da Sie für die Finanzierung der Programmlinien grundsätzlich auch ESF-Mittel einsetzen. Wenn 24 % der Verwendungsnachweise nicht vertieft und weitere 36 % nicht fristgerecht geprüft werden, können Sie nicht an Zahlungsanträgen für den ESF teilnehmen. Dieser Fall ist in den Jahren 2019 und 2020 eingetreten (vgl. Nummer 1.2 der Abschließenden Prüfungsmitteilung). Zudem ist die Verwendungsnachweisprüfung unverzichtbar, um etwaige Erstattungsansprüche des Bundes dem Grund und der erforderlichen Höhe nach geltend machen zu können. Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise schafft Rechtssicherheit und kann Korruption und Untreue vorbeugen.⁵⁰ Des Weiteren sollte das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Entscheidung über eine mögliche Anschlussförderung berücksichtigt werden. Es ist nicht akzeptabel, dass der beliebige Projektträger seit dem Jahr 2017 personelle Engpässe für den Bearbeitungsrückstand anführt.

⁵⁰ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016.

Es ist nicht zulässig, bis zu einer „Bagatellgrenze“ von 50 Euro auf Zinsforderungen zu verzichten. VV Nummer 7.1.1 zu § 59 BHO gibt deutlich niedrigere Grenzen vor, bei denen von der Geltendmachung einer Zinsforderung abgesehen werden kann. Wenn diese überschritten sind, müssen die Beträge zurückgefordert werden.

Sie haben künftig ein ordnungsgemäßes Verfahren für die Verwendungsnachweisprüfung nach den Regelungen des § 44 BHO und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu gewährleisten. Es ist sicherzustellen, dass der Projektträger seine Aufgaben erfüllt und insbesondere die Verwendungsnachweise (fristgerecht) prüft. Der Projektträger sollte den Bearbeitungsrückstand schnellstmöglich – spätestens bis Ende des Jahres 2022 – auflösen.

Zudem sollten Sie den Projektträger auf die Einhaltung der geltenden Regelungen zur Erhebung von Zinsen hinweisen. Der Projektträger sollte prüfen, ob ausstehende Zinsbeträge nachgefordert werden können. Außerdem sollte er prüfen, ob in weiteren Fällen unzulässigerweise auf die Erhebung von Zinsen verzichtet wurde und diese – falls möglich – ebenfalls nachfordern.

5.4 Stellungnahme des BMWK

Sie haben ausgeführt, dass Sie den Projektträger auf die Kleinstbetragsregelung zu VV Nummer 7.1 zu § 59 BHO hingewiesen hätten und dieser dazu interne Schulungen durchgeführt habe. Sie haben weiter ausgeführt, dass der Projektträger geprüft habe, ob Zinsen nachgefordert werden können bzw. ob andere Zinsforderungen noch ausstehen. Die Prüfung habe ergeben, dass Zinsforderungen von insgesamt 2 115 Euro bei 52 Vorhaben bereits verjährt seien. Der Projektträger prüfe die Anforderung von 20 721 Euro Zinsen bei 105 Vorhaben.

Sie haben angegeben, dass Sie im laufenden Prüfverfahren bereits Maßnahmen ergriffen hätten, um die Missstände bei der Verwendungsnachweisbearbeitung zu beheben. Der Abbau der Rückstände sei zum Stand 10. Januar 2023 zu 79 % erledigt. Mit dem Abschluss der Arbeiten sei bis Ende Februar 2023 zu rechnen.

Auf die Feststellung, dass der Projektträger Verwendungsnachweise, die teilweise nicht alle erforderlichen Angaben wie Zahlungstermine oder Qualifikationsurkunden enthielten, nicht beanstandete und abschließend prüfte, gingen Sie nicht ein.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie den Projektträger auf die Einhaltung der Kleinstbetragsregelung hingewiesen haben. Wir gehen davon aus, dass zukünftig Zinsen für die nicht fristgerechte Verwendung von Zuwendungen nach den geltenden Regelungen erhoben werden.

Ihre Ausführung zu den ergriffenen Schritten bei der Verwendungsnachweisbearbeitung nehmen wir zur Kenntnis. Die Abarbeitung der Rückstände stellt nur einen ersten Schritt dar.

Darüber hinaus sollten Sie sicherstellen, dass die Verwendungsnachweisprüfung durch den Projektträger umfassend verbessert wird. Wir empfehlen, dazu eine Service-Level-Vereinbarung mit dem Projektträger zu schließen, in der die einzelnen Prozessschritte und die maximale Bearbeitungszeit festgelegt werden. Des Weiteren sollten Sie darauf hinwirken, dass der Projektträger Verwendungsnachweise, die nicht alle erforderlichen Angaben enthalten, beanstandet.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.