



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Erfolgskontrolle von Förderprogrammen sowie Befristung und Degression nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung

Teil 1: Handhabung von Subventionen nach dem forschungsbezogenen
Subventionsbegriff

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

Gz.: III 2 - 0000809 / I

13. Mai 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Grundlagen	9
1.1	Einleitung	9
1.2	Subventionspolitische Leitlinien	10
1.3	Subventionsbericht	11
1.3.1	Ausgangslage	11
1.3.2	Berichtsgegenstand (Subventionsbegriff)	11
1.3.3	Berichtsgegenstand im Forschungsbereich (Forschungsbezogener Subventionsbegriff)	12
1.4	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	13
1.5	Forschungszulagengesetz	14
2	Identifikation von Subventionen im BMBF	15
2.1	Sachverhalt	15
2.2	Vorläufige Würdigung	16
2.3	Empfehlung	17
2.4	Stellungnahme	17
2.5	Abschließende Würdigung	17
3	Berichterstattung über Subventionen im Zuständigkeitsbereich des BMBF	18
3.1	Einführung	18
3.2	Sachverhalt	19
3.2.1	Keine Berichterstattung über Förderungen des BMBF im Subventionsbericht	19
3.2.2	Weitere Berichte	19
3.2.3	Ausgewählte Fördermaßnahmen des BMBF und allgemeine Grundlagen	20

3.3	Vorläufige Würdigung	23
3.4	Empfehlung	25
3.5	Stellungnahme	25
3.6	Abschließende Würdigung	26
4	Berichterstattung zum Forschungszulagengesetz im Subventionsbericht	27
4.1	Sachverhalt	27
4.1.1	Ausgangslage	27
4.1.2	Fachliche Beurteilung von Vorhaben	28
4.1.3	Festsetzung und Leistung der Forschungszulage	29
4.1.4	Förderung mit der Forschungszulage und Kombination mit weiteren Förderungen	29
4.1.5	Darstellung im Subventionsbericht	30
4.1.6	Meldung der Forschungszulage für den Subventionsbericht	30
4.2	Vorläufige Würdigung	31
4.3	Empfehlung	32
4.4	Stellungnahme	32
4.5	Abschließende Würdigung	33
5	Forschungsbezogener Subventionsbegriff in der Praxis	33
5.1	Sachverhalt	33
5.1.1	Ausgangslage	33
5.1.2	Ausrichtung von Fördermaßnahmen des BMBF	34
5.1.3	Ausgewählte Projektfördermaßnahmen des BMBF	34
5.1.4	Institutionelle Forschungseinrichtungen	35
5.2	Vorläufige Würdigung	36
5.3	Empfehlung	39
5.4	Stellungnahme	39
5.5	Abschließende Würdigung	39

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

AGVO *Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung*

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BSFZ *Bescheinigungsstelle Forschungszulage*

BuFI *Bundesbericht Forschung und Innovation*

F

FuE *Forschung und Entwicklung*

FZulBV *Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung*

FZulG *Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)*

K

KMU *Kleine und Mittlere Unternehmen*

S

StabG *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre zur Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Nach dem 29. Subventionsbericht vom August 2023 sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: von 43,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Gleichzeitig ist der Bundeshaushalt in weiten Teilen „versteinert“, da große Bereiche durch gesetzliche und andere Verpflichtungen gebunden sind.

Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle, da die Begünstigung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit längerfristig in der Regel schädliche Folgen hat. Die Bundesregierung hat daher für sich Subventionspolitische Leitlinien (Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung [Subventionspolitische Leitlinien]) entwickelt. Hiernach sind Subventionen unter anderem zu befristen und degressiv auszugestalten. Zudem sind neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Die Subventionspolitischen Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar.

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zunächst Befristung und Degression nach den Subventionspolitischen Leitlinien geprüft. Ziel war es festzustellen, ob das BMBF seine Finanzhilfen gemäß den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien befristet und degressiv ausgestaltet und hierfür Erfolgskontrollen als Entscheidungsgrundlage nutzt. Während der Prüfung hat sich gezeigt, dass das BMBF seine Förderungen grundsätzlich nicht als Subventionen ansieht und Befristung und Degression für das BMBF keine Rolle spielen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Teilbereich „Erfolgskontrollen“ abgetrennt. Diesen fasst er in einer eigenständigen Prüfungsmitteilung zusammen.

In der Folge hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob die Auffassung des BMBF zu Subventionen tragfähig ist. Er hat auch geprüft, ob eine Berichterstattung zur Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) im zweijährlichen Subventionsbericht der Bundesregierung (Subventionsbericht) für den Bereich des BMBF nachvollziehbar und transparent möglich ist. Dabei hat er jeweils den forschungsbezogenen Subventionsbegriff des Subventionsberichts zugrunde gelegt. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Der Subventionsbericht der Bundesregierung soll für Transparenz im Subventionswesen sorgen. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass er zutreffend über alle Subventionen informiert. Dafür müssen Subventionen klar und eindeutig identifiziert werden. Das ist derzeit nicht gewährleistet. Im BMBF fehlt es am nötigen Bewusstsein für die Subventionsthematik. Konkrete Fördermaßnahmen werden nicht auf ihre Subventionsrelevanz hin betrachtet; korrekte Informationen im Subventionsbericht sind damit nicht sichergestellt. Folge ist, dass die Subventionspolitischen Leitlinien, insbesondere mit Blick auf die dort vorgeschriebene Befristung und Degression, nicht angewandt

werden. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF seine hausinternen Strukturen verbessert. Seine Fördermaßnahmen müsse es gezielt, regelmäßig und zentral anhand des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs auf Subventionen überprüfen. Es müsse auch eine Handreichung zum Thema Subventionen für seine Beschäftigten erstellen.

Das BMBF hat mitgeteilt, es warte ab, ob der für die Berichterstattung im Subventionsbericht maßgebliche forschungsbezogene Subventionsbegriff überarbeitet werde. Nur wenn es nach einer Überarbeitung künftig im Subventionsbericht über Projektförderungen im Bereich FuE berichten müsse, werde es die Empfehlungen umsetzen. Seine Beschäftigten werde es, unabhängig hiervon, in dem „internen Projektförder-Regelwerk“ über Subventionen und Finanzhilfen sowie die Subventionsberichterstattung informieren. Es plane auch, ihnen Hinweise zur vorwettbewerblichen Zielsetzung bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien zu geben.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Eine Information der Beschäftigten in einer Handreichung ist unabhängig von der Ausgestaltung des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs erforderlich. Inwieweit die Informationen im „internen Projektförder-Regelwerk“ des BMBF dies ersetzen können oder sollen, ist aufgrund der pauschalen Ablehnung der Empfehlung offen. Bei jeder Fördermaßnahme muss „neutral“ geprüft werden, ob es sich um eine Subvention handelt und hierüber zu berichten ist. Die vom BMBF vorgenommene Generalausnahme wie bisher, darf es zukünftig nicht mehr geben. (Tz. 2)

- 0.2 Als Subventionen im Sinne des Subventionsberichts werden „im Forschungsbereich nur die Fördermaßnahmen für private Unternehmen angesehen, die unmittelbar darauf gerichtet sind, die Leistungskraft der Unternehmen bei solchen Vorhaben zu stärken, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist“ (forschungsbezogener Subventionsbegriff). Über Fördermaßnahmen des BMBF wird nicht im Subventionsbericht informiert. Das BMBF sieht dies nicht als erforderlich an, weil es nur vorwettbewerblich fördere. Es verkennt, dass nach dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff nicht die Förderung maßgebend ist. Entscheidend sind vielmehr die Ausrichtung von Fördermaßnahmen und die damit verbundenen Erwartungen. Verschiedene Fördermaßnahmen des BMBF sind unter diesem Gesichtspunkt aber als Subventionen zu qualifizieren. Dies folgt aus der konkreten Ausgestaltung. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF ordnungsgemäße Meldungen für den Subventionsbericht erstattet. Den forschungsbezogenen Subventionsbegriff müsse es beachten.

Anliegen des BMBF ist, laut dessen Stellungnahme, der deutschen Forschungsszene Transfer oder Translation näher zu bringen. Deshalb würden in Förderrichtlinien verschiedenste Ziele und Indikatoren thematisiert. Diese seien aber nicht das überragende Ziel. Zweck sei vielmehr die Stärkung der deutschen Forschungslandschaft. Es sei auch nicht zielführend, die auf FuE gerichtete Projektförderung des BMBF als Subvention einzuordnen. Subventionen und Finanzhilfen stünden unter kritischer

Beobachtung. Es bestehe weitgehend Übereinstimmung, dass sie zu reduzieren seien. Dagegen sei die FuE-Projektförderung des BMBF ein positives Instrument zur Stärkung und zum Ausbau des Wissenschaftsstandorts Deutschland. Auch der hohe Verwaltungsaufwand und die erhebliche bürokratische Mehrbelastung spreche gegen eine zusätzliche Berichtspflicht. Der Bericht würde weiter aufgebläht, aber nicht aussagekräftiger, sondern weniger nutz- und lesbar. Das BMBF berichte über seine Projektförderungen inhaltlich bereits anderweitig.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF nicht und hält an seinen Empfehlungen fest. Die alles überragenden Ziele des BMBF (der deutschen Forschungsszene Transfer oder Translation näher zu bringen und die Forschungslandschaft zu stärken) bestimmen als allgemeinpolitische Zielsetzungen grundsätzlich sein Handeln. Für Erfolgskontrollen sind sie ungeeignet. Entsprechend zieht das BMBF in seinen Förderrichtlinien weitere Indikatoren mit Subventionscharakter heran. In der Folge kann es aber nicht sein gesamtes Fördergeschehen freistellen. Es wäre widersprüchlich, wenn Ziele/Indikatoren, die Geförderte erfüllen sollen, nicht zu beachten wären. In den Datenblättern des Subventionsberichts wird über einzelne Finanzhilfen informiert und nicht über die Gesamtstrategie eines Ressorts. Auch die kritische Beobachtung von Subventionen steht der Berichterstattung nicht entgegen. Das BMBF hat es durch die Ausgestaltung seiner Fördermaßnahmen selbst in der Hand, ob diese Subventionscharakter haben und es hierüber berichten muss. Zudem hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) klar zum Ausdruck gebracht, dass er umfassende Informationen für die zu treffenden Haushaltsentscheidungen benötigt. Dieser Wille ist vom BMBF zu respektieren. Der von ihm gegen eine Berichterstattung angeführte Verwaltungsaufwand muss dahinter zurücktreten. Die sonstige Berichterstattung des BMBF entspricht inhaltlich nicht den Anforderungen des Subventionsberichts. Sie kann sie nicht ersetzen. (Tz. 3)

- 0.3 Nach dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff darf die Markteinführung nicht in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. Andernfalls handelt es sich nicht mehr um FuE. Bei Arbeiten, die der Markteinführung dienen, handelt es sich auch nicht um begünstigte FuE-Tätigkeiten im Sinne des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz [FZulG]). Dies folgt aus einer Weisung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Sie sind damit keine Subventionen im Sinne des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs, da in der Folge die Markteinführung nicht in einem überschaubaren Zeitraum erwartet werden kann. Gefördert werden ausschließlich Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung. Dennoch berichtet das BMF im Subventionsbericht über Steuervergünstigungen nach dem FZulG. Das BMBF hatte diesen Widerspruch erkannt. Es hatte aber bei der Ressortabstimmung der beiden letzten Subventionsberichte keinen Handlungsbedarf gesehen, obwohl es gemeinsam mit dem BMF für die Umsetzung des FZulG zuständig ist. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF bei der Ressortabstimmung der Subventionsberichte auf eine schlüssige Darstellung entsprechend dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff hinwirkt. Widersprüche müsse es aufzeigen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme dennoch darauf hingewiesen, dass die Forschungszulage Vorhaben betreffe, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung entweder bereits begonnen habe oder in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei. Diese Vorhaben seien unter den forschungsbezogenen Subventionsbegriff zu fassen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das BMBF geht in seiner Stellungnahme irrtümlich davon aus, dass für die Forschungszulage eine zeitnahe Markteinführung kennzeichnend sei. In der Folge kann es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht nachvollziehen. Er hatte kritisiert, dass das BMBF das BMF nicht auf den Widerspruch hingewiesen hat, dass die Forschungszulage im Subventionsbericht enthalten ist, die entsprechenden Projektförderungen jedoch nicht. Beide Instrumente aber gerade Vorhaben betreffen, die nach dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff keine Subventionen sind. (Tz. 4)

- 0.4 Der forschungsbezogene Subventionsbegriff stellt für die Einordnung von Fördermaßnahmen als Subvention auf die damit verbundenen (subjektiven) Erwartungen ab. Entscheidend ist daher die Einschätzung des Zuwendungsgebers bei der Ausrichtung einer Fördermaßnahme. Der Subventionsbericht der Bundesregierung dient der parlamentarischen Meinungsbildung. Vollständige, zutreffende und transparente Informationen des Haushaltsgesetzgebers sind derzeit nicht gewährleistet. Für die Einordnung als Subvention sind objektive Kriterien erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, eine Diskussion innerhalb der Bundesregierung über den forschungsbezogenen Subventionsbegriff anzustoßen. Ziel sollte dessen Überarbeitung sein.

Das BMBF hat mitgeteilt, es werde der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF sich im Diskussionsprozess für objektive Kriterien einsetzt. (Tz. 5)

1 Grundlagen

1.1 Einleitung

Die Bundesregierung berichtet alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag zur Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Dieser Bericht wird veröffentlicht. Nach dem 29. Subventionsbericht vom August 2023 sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: Von 43,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Im genannten Zeitraum sind sie um 19,9 Mrd. Euro gestiegen.

Gleichzeitig ist der Bundeshaushalt in weiten Teilen „versteint“, große Bereiche sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen: Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes sind im Bundeshaushalt 2023 annähernd 90 % der Ausgabeansätze durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.¹

Umso wichtiger ist es, Subventionen zutreffend zu identifizieren und die Notwendigkeit von Subventionen umfassend zu prüfen, um – auch für Förderungen an anderer Stelle – Handlungsspielräume zu schaffen und durch einen Abbau Haushaltsmittel einzusparen.

Vor diesem Hintergrund haben wir beim BMBF zunächst Befristung und Degression nach den Subventionspolitischen Leitlinien geprüft. Ziel war es festzustellen, ob das BMBF seine Finanzhilfen gemäß den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien befristet und degressiv ausgestaltet und hierfür Erfolgskontrollen als Entscheidungsgrundlage nutzt. Während der Prüfung hat sich gezeigt, dass das BMBF seine Förderungen grundsätzlich nicht als Subventionen ansieht und Befristung und Degression für das BMBF keine Rolle spielen. Den Teilbereich „Erfolgskontrollen“ haben wir deshalb abgetrennt. Diesen fassen wir in einer eigenständigen Prüfungsmitteilung zusammen.

In der Folge haben wir geprüft, ob die Auffassung des BMBF tragfähig ist und es tatsächlich keine Subventionen ausreicht. Wir haben auch geprüft, ob eine Berichterstattung zur Förderung von Forschung und Entwicklung im zweijährlichen Subventionsbericht für den Bereich des BMBF nachvollziehbar und transparent möglich ist. Dabei haben wir jeweils den forschungsbezogenen Subventionsbegriff des Subventionsberichts² zugrunde gelegt.

¹ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2023, Bundestagsdrucksache 20/9700, Nummer 1, S. 14.

² Siehe zu diesem Tz. 1.3.3.

1.2 Subventionspolitische Leitlinien

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 die sogenannten Subventionspolitischen Leitlinien beschlossen:

Subventionspolitische Leitlinien

- „Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.
- Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
- **Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.**
- Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.
- Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
- Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
- **Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.“**³

Die Subventionspolitischen Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar. Bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen sind sie zu berücksichtigen.⁴ Sie sollen die Leitplanken der Subventionspolitik bilden. Ihre Aufgabe ist es, Transparenz, Rechtfertigungsdruck und Steuerungsmöglichkeiten für Subventionen zu erhöhen. Dies soll einen zielsicheren, effizienten und nachhaltigen Einsatz gewährleisten.⁵ Hintergrund ist, dass durch Subventionen Haushaltsmittel gebunden werden, die anderweitig fehlen.

³ Kabinettsbeschluss vom 28. Januar 2015. Abgedruckt im 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 14.

⁴ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 13, 50.

⁵ Vgl. 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 9.

1.3 Subventionsbericht

1.3.1 Ausgangslage

Auf der Grundlage von § 12 Absatz 2 StabG legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans alle zwei Jahre den sogenannten Subventionsbericht vor. Der Subventionsbericht soll ihnen Informationen für Haushaltsentscheidungen liefern.⁶ Er fasst dazu die gewährten Subventionen zusammen. In seinen Datenblättern dokumentiert er für jede Subvention, inwieweit die Subventionspolitischen Leitlinien umgesetzt worden sind.⁷

Nach § 12 Absatz 2 StabG soll der Subventionsbericht insbesondere gegliedert sein in Finanzhilfen, die

- der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen (Nummer 1),
- der Anpassung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen (Nummer 2) und
- der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, insbesondere durch Entwicklung neuer Produktionsmethoden und -richtungen (Nummer 3)

dienen.

Federführendes Ressort für den Subventionsbericht ist das BMF. Es sammelt die Daten der Ressorts und fasst sie zusammen. Es trägt auch die Verantwortung dafür, dass der Subventionsbericht termingerecht zu den Haushaltsberatungen vorliegt. Nach eigenen Angaben nimmt es keine Aufsichtsfunktion wahr. Verantwortlich für die Daten seien stets die einzelnen Ressorts.

1.3.2 Berichtsgegenstand (Subventionsbegriff)

Maßgebend für den Subventionsbegriff des Subventionsberichts ist § 12 StabG. Er legt den Berichtsgegenstand fest, definiert aber den Subventionsbegriff nicht abschließend.⁸ Gegenstand des Subventionsberichts sind hiernach Finanzhilfen⁹ und Steuervergünstigungen¹⁰:

⁶ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 12.

⁷ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 9.

⁸ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 13.

⁹ § 12 Absatz 2 StabG.

¹⁰ § 12 Absatz 3 StabG.

- **Finanzhilfen** im Sinne des Subventionsberichts sind Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen.¹¹
- Als **Steuervergünstigungen** werden dort spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen angesehen, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.¹²

Der Subventionsbegriff konzentriert sich dabei auf die aus Bundesmitteln gewährten Hilfen sowie steuerlichen Sonderregelungen, die private Unternehmen und Wirtschaftszweige mittelbar oder unmittelbar begünstigen.¹³ Nicht zu den Subventionen zählen danach grundsätzlich finanzielle Aufwendungen für allgemeine Staatsaufgaben¹⁴, wie die Grundlagenforschung¹⁵.

Die Bundesregierung will den Subventionsbegriff des Subventionsberichts hinsichtlich der derzeitigen Beschränkung auf private Unternehmen und Wirtschaftszweige überprüfen und über das Ergebnis im (nächsten) 30. Subventionsbericht berichten.¹⁶ Turnusgemäß ist er im Jahr 2025 zu erstatten.

1.3.3 Berichtsgegenstand im Forschungsbereich (Forschungsbezogener Subventionsbegriff)

Als Subventionen im Sinne von § 12 StabG werden im Subventionsbericht „im Forschungsbereich nur die Fördermaßnahmen für private Unternehmen angesehen, die unmittelbar darauf gerichtet sind, die Leistungskraft der Unternehmen bei solchen Vorhaben zu stärken, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist“.¹⁷ Forschungsmaßnahmen werden dann nicht als Finanzhilfe im Subventionsbericht berücksichtigt, wenn damit Forschungseinrichtungen, die keine Unternehmen sind, gefördert werden. Sie werden auch nicht berücksichtigt, wenn die Forschungsergebnisse sich nicht Eigentumsrechtlich für das forschende Unternehmen schützen lassen.¹⁸

Nähere Erläuterungen zur Abgrenzung der Forschungsförderung von den Subventionen enthält die Anlage 6 des Subventionsberichts. Die Abgrenzung staatlicher Leistungen innerhalb bestimmter Aufgabenbereiche, z. B. bei der Forschungsförderung, wird dort als schwierig angesehen.¹⁹ Für den Bereich FuE neuer Technologien wird der obige Begriff weitgehend

¹¹ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 12.

¹² 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 12.

¹³ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 135.

¹⁴ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 12.

¹⁵ 20. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 16/1020, S. 9.

¹⁶ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 12 f., 143. Vgl. zu anderen Subventionsbegriffen ebenda S. 140 ff.

¹⁷ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 40.

¹⁸ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 40.

¹⁹ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 136.

wiederholt. Es werden nur Fördermaßnahmen als Subventionen berücksichtigt, die unmittelbar darauf gerichtet sind, die (und das tritt ergänzend hinzu) **technische** Leistungskraft der Unternehmen zu stärken. Sie müssen Vorhaben zum Gegenstand haben, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Folgende **Abgrenzungskriterien** sind dafür entwickelt worden:

- „Wenn die Forschung bei institutionellen Forschungseinrichtungen (außerhalb von Unternehmen) stattfindet, spricht dies dafür, dass die Forschung nicht unmittelbar darauf gerichtet ist, die Leistungskraft der Unternehmen zu stärken.
- Wenn die Forschung nicht darauf gerichtet ist, Eigentumsrechte für einzelne Unternehmen an Forschungsergebnissen zu schaffen, spricht dieses dafür, dass die Begünstigung einzelner Unternehmen durch wirtschaftliche Verwertung der Forschung nicht im Mittelpunkt steht.“²⁰

Eine klare Verantwortlichkeit (Urheber) für diesen forschungsbezogenen Subventionsbegriff konnte das BMF gegenüber dem Bundesrechnungshof nicht benennen. Es hat lediglich darauf verwiesen, dass die gesetzlichen Vorgaben und die Ausführungen im Subventionsbericht zum Subventionsgegenstand maßgeblich seien. Der Subventionsbericht werde zwischen den beteiligten Ressorts abgestimmt und per Kabinettsbeschluss verabschiedet.

1.4 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Zuwendungen können den Tatbestand einer Beihilfe nach dem Recht der Europäischen Union erfüllen.²¹ Staatliche Beihilfen sind in der Europäischen Union gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich verboten. Das EU-Beihilferecht lässt jedoch bestimmte Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Verbot zu. Dazu ist ein Anmeldeverfahren etabliert worden.²² Die EU-Kommission prüft hierbei die Vereinbarkeit von beabsichtigten staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt. Bis zur abschließenden Entscheidung der EU-Kommission dürfen die Beihilfen nicht gewährt werden. Zur Verfahrenserleichterung kann die EU-Kommission allerdings Arten von Beihilfen bestimmen, die keiner Anmeldung, und damit auch keiner Genehmigung bedürfen.²³ In der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) sind zu diesem Zweck Beihilfearten zusammengefasst worden, die für den innergemeinschaftlichen Wettbewerb keine schädigende Relevanz haben.

Nach Artikel 25 AGVO sind Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit dem Binnenmarkt im Sinne des Artikel 107 Absatz 3 AEUV vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen freigestellt. Der

²⁰ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 136.

²¹ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Auflage 2022, III. 8.1.

²² Artikel 108 Absatz 3 AEUV.

²³ Artikel 109 AEUV.

geförderte Teil des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens muss dazu unter anderem vollständig einer oder mehreren der dort genannten Kategorien zuzuordnen sein. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende:

- Grundlagenforschung,
- industrielle Forschung sowie
- experimentelle Entwicklung.

Die Begriffe werden in Artikel 2 Nummer 84 ff. AGVO definiert:

- **„Grundlagenforschung:** experimentelle oder theoretische Arbeiten, die in erster Linie dem Erwerb neuen Grundlagenwissens ohne erkennbare direkte kommerzielle Anwendungsmöglichkeiten dienen“ (Nummer 84);
- **„industrielle Forschung:** planmäßiges Forschen oder kritisches Erforschen zur Gewinnung neuer Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Ziel, neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen zu entwickeln oder wesentliche Verbesserungen bei bestehenden Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen herbeizuführen. ...“ (Nummer 85);
- **„experimentelle Entwicklung:** Erwerb, Kombination, Gestaltung und Nutzung vorhandener wissenschaftlicher, technischer, wirtschaftlicher und sonstiger einschlägiger Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Ziel, neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen zu entwickeln. Dazu zählen zum Beispiel auch Tätigkeiten zur Konzeption, Planung und Dokumentation neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen. ...“ (Nummer 86).

Im BMBF ist immer dann, wenn Unternehmen antragsberechtigt sind, die AGVO in die Förderbekanntmachung aufzunehmen. In verschiedenen Förderrichtlinien wird zudem bei den förderfähigen Tätigkeiten an die Begriffe der AGVO angeknüpft.²⁴

1.5 Forschungszulagengesetz

Das FZulG soll Anreize für in Deutschland steuerpflichtige Unternehmen schaffen, zusätzlich in FuE zu investieren. Unternehmen erhalten für durchgeführte FuE-Vorhaben die Forschungszulage, soweit diese einer oder mehreren der folgenden Kategorien zuzuordnen sind:²⁵

²⁴ So beispielsweise Nummer 4 Richtlinie Erforschung, Entwicklung und Nutzung von Methoden der Künstlichen Intelligenz in Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU), abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/03/2876_bekanntmachung.html; Nummer 2.1 Richtlinie Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft – Zirkuläre nachhaltige Textilien: Entwicklung ganzheitlicher, praxisreifer Lösungen zur Kreislaufschließung in der Textilbranche abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/10/2023-10-16-Bekanntmachung-Kreislaufwirtschaft.html>.

²⁵ § 2 Absatz 1 FZulG.

- Grundlagenforschung,
- industrielle Forschung oder
- experimentelle Entwicklung.

Die Abgrenzung dieser begünstigten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben geschieht nach den in der AGVO festgeschriebenen Definitionen.²⁶ Eine Abgrenzung innerhalb der Kategorien oder eine konkrete Zuordnung zu einer dieser Kategorien ist dagegen nicht vorgesehen. FuE-Vorhaben können sich über mehrere Kategorien erstrecken.²⁷

Für Vorhaben wird keine Forschungszulage gewährt, wenn

- das Produkt oder Verfahren im Wesentlichen festgelegt und Ziel der weiteren Tätigkeit die Marktentwicklung ist;²⁸
- ein Produktionssystem zum reibungslosen Funktionieren gebracht werden soll;²⁹
- Arbeiten über die genannten Kategorien hinausgehen, z. B. weil sie der Markteinführung dienen³⁰.

2 Identifikation von Subventionen im BMBF

2.1 Sachverhalt

Das BMBF stellt seinen Beschäftigten keine spezielle Handreichung zum Subventionsbericht oder zum (forschungsbezogenen) Subventionsbegriff zur Verfügung. Auch eine hausinterne Abfrage zu subventionsrelevanten Fördermaßnahmen findet im Vorfeld des

²⁶ Tz. 1.3. Vgl. dazu auch § 9 Absatz 1 FZulG, der eine dynamische Verweisung auf die AGVO und damit auch auf die dortigen Begriffsdefinitionen enthält. BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 30, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²⁷ BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 27, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²⁸ § 2 Absatz 2 FZulG.

²⁹ § 2 Absatz 2 FZulG.

³⁰ BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 29, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Subventionsberichts nicht statt. Nach Auffassung des BMBF muss es keine Meldungen für den Subventionsbericht erstatten. Diejenigen Fördermaßnahmen des BMBF, die einen Schwerpunkt auf Unternehmen legen, verfolgten das Ziel, Unternehmen vorwettbewerblich bei FuE zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Anwendenden zu fördern. Sie zielten auf den mit FuE verbundenen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn ab. Hingegen seien nach dem Subventionsbericht Fördermaßnahmen für Unternehmen dann als Subventionen anzusehen, wenn sie deren Leistungskraft stärken sollen und eine Markteinführung und wirtschaftliche Verwertung unter den dortigen Voraussetzungen³¹ zu erwarten sei.

Zur fehlenden Handreichung verweist das BMBF auch darauf, dass die AGVO in die Förderbekanntmachung aufzunehmen ist. Nach der AGVO sei eine Förderung bis maximal zur „experimentellen Entwicklung“ möglich. Eine hausinterne Vorgabe, der zufolge Förderrichtlinien so zu fassen seien, dass keine Förderungen beantragt werden können, die als Subventionen im Sinne des Subventionsberichts zu betrachten seien, gebe es nicht.

Im Übrigen werden, je nach Kontext, im BMBF unterschiedliche Definitionen für Subventionen genutzt, z. B. der strafrechtliche Subventionsbegriff und der europarechtlich geprägte Beihilfebegriff. Zum strafrechtlichen Subventionsbegriff (Subventionsbetrug) des § 264 Absatz 8 Strafgesetzbuch enthält das Handbuch der Projektförderung des BMBF, nach dessen Angaben, an verschiedenen Stellen Ausführungen.

2.2 Vorläufige Würdigung

Das BMBF muss grundsätzlich Vorsorge dafür treffen, dass Subventionen identifiziert werden (können). Seine Beschäftigten müssen dazu über die Grundlagen von Subventionen, den Umgang hiermit (insbesondere die Subventionspolitischen Leitlinien) und die Anforderungen des Subventionsberichts informiert werden. Daran fehlt es bislang. Interne Handreichungen, die gebündelt über Subventionen informieren, sind insofern unverzichtbar. Nur so können die Beschäftigten klar abgrenzen, wann welcher Begriff relevant ist. Dies gilt umso mehr als neben dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff des Subventionsberichts – je nach Kontext – im BMBF weitere Definitionen für Subventionen genutzt werden.

Eine zutreffende Identifizierung von Subventionen kann überdies nur gelingen, wenn alle Fördermaßnahmen des BMBF regelmäßig und referatsübergreifend überprüft werden. Hierfür müssen klare Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Auf eine „zutreffende“ („subventionsfreie“) Abfassung von Förderrichtlinien durch die Fachreferate darf es sich nicht verlassen. Gerade die Freiheit der Fachreferate (mangels gegenteiliger Vorgaben), Förderrichtlinien so zu fassen, dass Förderungen Subventionen sein können, verlangt dies. Die derzeitige Haltung des BMBF, dass Maßnahmen nicht erforderlich seien, weil seine Förderungen – aufgrund der Vorwettbewerblichkeit – keine Subventionen seien, verwechselt Ursache und

³¹ Vgl. dazu Tz. 1.2.3.

Wirkung. Folge ist, dass hausintern Steuerungsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Das BMBF kann so den Subventionspolitischen Leitlinien nicht gerecht werden. Es kann auch nicht korrekt im Subventionsbericht informieren. Dass keine der Förderungen im BMBF als Subvention zu werten ist, bleibt somit nur eine Vermutung.

2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, seine hausinternen Strukturen so zu gestalten, dass es Subventionen zutreffend identifizieren kann. Dazu gehöre insbesondere:

- die Erstellung einer Handreichung zum Thema Subventionen für die Beschäftigten sowie
- die regelmäßige und zentrale Sichtung aller Fördermaßnahmen auf ihren Subventionscharakter anhand des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs.

2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es unsere Empfehlung aktuell nicht umsetzen werde. Erst wenn der forschungsbezogene Subventionsbegriff oder dessen Verständnis geändert werde und es infolge dessen künftig über Projektförderungen von FuE berichten müsse, sei dies sinnvoll.³²

Unabhängig hiervon werde es seine Beschäftigten künftig in seinem „internen Projektförder-Regelwerk“ über Subventionen und Finanzhilfen sowie die Subventionsberichterstattung informieren. Es werde sie überdies auf die vorwettbewerbliche Zielsetzung bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien hinweisen.

2.5 Abschließende Würdigung

Eine umfassende Information der Beschäftigten über Subventionen ist unabhängig von der Ausgestaltung des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs erforderlich. Inwieweit die geplanten Informationen im „internen Projektförder-Regelwerk“ die Handreichung ersetzen können oder sollen, ist aufgrund der pauschalen Ablehnung der Empfehlung offen.

Der geplante Hinweis auf die vorwettbewerbliche Zielsetzung bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien steht in keinem Bezug zu unseren Empfehlungen. Das BMBF vollzieht damit möglicherweise eine Kehrtwende. Bislang gab es keine Vorgaben für die Beschäftigten Fördermaßnahmen so zu fassen, dass es sich bei den darauf beruhenden Förderungen nicht um Subventionen handelt. Die Umsetzung der Hauslinie (keine Ausreichung von Subventionen)

³² Zu den Gründen verweist es auf die unter Tz. 3.5 und 4.4 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegebenen Argumente.

durch die Beschäftigten ist offensichtlich eine Schwachstelle, andernfalls wäre der Hinweis nicht erforderlich.

Mit dem Hinweis bekräftigt das BMBF zugleich (indirekt), dass es an seiner bisherigen Haltung festhält. Seine Fördermaßnahmen sollen nicht als Subventionen angesehen werden. Dies verlangt aber erst recht den von uns geforderten und vom BMBF abgelehnten „Subventionscheck“ von Fördermaßnahmen, um Transparenz zu schaffen. Wir halten deshalb daran fest, dass die hausinternen Strukturen des BMBF so gestaltet werden müssen, dass Subventionen zutreffend identifiziert werden können. Die Einordnung von Fördermaßnahmen für den Subventionsbericht darf nicht (erneut) allein von Hinweisen an Personen abhängen, die Fördermaßnahmen entwerfen. Andernfalls ist eine ordnungsgemäße Berichterstattung über FuE-Förderungen des BMBF weiterhin nicht gesichert.

Wir bleiben bei unseren Empfehlungen. Die Auffassung des BMBF, dass diese nur bei einem Begriffswechsel umzusetzen sind, teilen wir ausdrücklich nicht. Eine Information der Beschäftigten in einer Handreichung ist unabhängig von der Ausgestaltung des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs erforderlich. Ebenso muss, unabhängig vom Subventionsbegriff, bei jeder Fördermaßnahme „neutral“ geprüft werden, ob es sich um eine Subvention handelt und darüber zu berichten ist. Eine Generalausnahme, wie bisher, darf es zukünftig nicht mehr geben.

3 Berichterstattung über Subventionen im Zuständigkeitsbereich des BMBF

3.1 Einführung

Im Vorfeld von Projektförderungen müssen die Förderziele so hinreichend bestimmt werden, dass später eine Erfolgskontrolle möglich ist. Die Bestimmung von Förderzielen orientiert sich, nach dem hausinternen Standardtextmuster für Förderrichtlinien des BMBF, wo immer möglich, an den SMART-Kriterien³³. Die Förderziele müssen damit spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminierbar sein.

³³ Ausführlich zu diesen Mayer, *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*, 2. Auflage 2022, II. 11.2 ff.

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Keine Berichterstattung über Förderungen des BMBF im Subventionsbericht

Im Subventionsbericht berichtet die Bundesregierung nicht über die FuE-Förderung des BMBF. (Positive) Meldungen für die Subventionsberichte hat das BMBF, nach eigenen Angaben, bislang nicht erstattet. Dass über die FuE-Maßnahmen des BMBF nicht im Subventionsbericht berichtet wird, beschließt – laut BMBF – die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss mit der Verabschiedung des Berichts.

Anlässlich der Ressortabstimmung des 28. Subventionsberichts hat das BMBF festgehalten:

„Das Ziel des BMBF bestand beim Subventionsbericht in den vergangenen Jahren jeweils darin, dass Forschungsförderungsmaßnahmen des BMBF hier nicht genannt werden, da diese keine Subvention darstellen, sondern volkswirtschaftlich gesehen die Behebung von Marktperfektionen zum Ziel haben.“

Dementsprechend hat das BMBF auch zum 29. Subventionsbericht festgehalten:

„Die FuE-Förderung des BMBF fällt, wie auch in den vorhergehenden Berichtszeiträumen, nicht unter den Subventionsbegriff des Subventionsberichts. Mit der FuE-Förderung des BMBF werden gezielt ausgewählte Forschungsvorhaben gefördert, die ohne eine Förderung nicht durchgeführt würden und die in der Regel nicht im marktnahen Bereich anzusiedeln sind. Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung hat vor allem die Aufgabe, dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen; über die FuE-Förderung berichten BMBF und Bundesregierung in anderen Berichten.“

Das BMF teilt die Auffassung des BMBF. Es hat ebenfalls angegeben, dass die Förderungen des BMBF auf den mit FuE verbundenen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn abzielen. Dies stehe im Gegensatz zum Forschungsbegriff im Subventionsbericht, der die Erwartung der Markteinführung und damit die wirtschaftliche Verwertung fokussiere.

3.2.2 Weitere Berichte

Im 29. Subventionsbericht heißt es: „Über die Ausgaben des Bundes im gesamten Bereich der Forschung und Entwicklung ... berichtet die Bundesregierung in anderen Berichten.“³⁴ Es handelt sich, nach Angaben des BMBF, beispielsweise um den Bundesbericht Forschung und Innovation (BuFI) und den Förderkatalog der Bundesregierung.

³⁴ 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 40.

Der BuFI wird alle zwei Jahre vom BMBF herausgegeben.³⁵ Er besteht aus einem Haupt- und einem Datenband. Es finden sich dort überblicksweise Darstellungen zu bestimmten Förderthemen. Sie betreffen nicht allein das BMBF, sondern auch weitere Ressorts. Auf einzelne Fördermaßnahmen geht der BuFI nicht im Detail ein.

Der Förderkatalog der Bundesregierung³⁶ weist für das BMBF über 21 000 Einträge aus (laufende Projekte, Stichtag 22. Januar 2024). Er bietet keine 100-prozentige Abdeckung aller bewilligten Zuwendungsfälle. Vielmehr entscheidet jedes teilnehmende Ressort eigenverantwortlich, welche Zuwendungsbereiche eingestellt werden.³⁷ In seiner Detailansicht enthält er generelle Informationen zu den jeweiligen Förderungen. Haushaltsrechtlich relevant ist einzig die Fördersumme. Weitere haushaltsrechtlich bedeutsame Merkmale (etwa Haushaltstitel, EU-Beihilfe, Kofinanzierung, Art der Subvention, Befristung, Degression, Evaluierungen, Zielerreichung), wie sie der Subventionsbericht abbildet, werden dort nicht aufgeführt.

3.2.3 Ausgewählte Fördermaßnahmen des BMBF und allgemeine Grundlagen

Mit der Förderrichtlinie „StartUpConnect“ werden vorwettbewerbliche FuE-Arbeiten gefördert, die eine „rasche Markteinführung von Forschungsergebnissen als Produkt oder Dienstleistung (nach Projektende) begünstigen“ sollen.³⁸ Dazu sollen „Forschende ... dabei unterstützt werden, Forschungsergebnisse unter Berücksichtigung der Anwendungsanforderungen technologisch weiterzuentwickeln, um die Zeit bis zur Marktreife zu verkürzen.“³⁹ Auch soll „im Rahmen des Projekts die wirtschaftliche Verwertbarkeit der Gründungsidee vorbereitet werden“.⁴⁰

Auch die Förderrichtlinie „r+Impuls“ aus dem Jahr 2017 sah vor, dass „Vorhaben ... auf eine rasche Markteinführung und breite Anwendung der FuE-Ergebnisse zielen“ sollten.⁴¹ Dazu sollten die Vorhaben auf konkrete Anwendungen ausgerichtet werden und in einer Demonstrations-/Referenzanlage münden. Die Entwicklung der Anlagenkonzeption sollte so

³⁵ Aktueller Bericht des Jahres 2022 abrufbar unter https://www.bundesbericht-forschung-innovation.de/files/BMBF_BuFI-2022_Hauptband.pdf.

³⁶ Abrufbar unter <https://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StartAction.do>.

³⁷ <https://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StartAction.do>.

³⁸ Nummer 1.1 und 2.1.2 Richtlinie zur Förderung von Start-ups im Bereich der Kommunikationssysteme – StartUpConnect, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachung-gen/de/2023/10/2023-10-06-Bekanntmachung-StartUpConnect.html>.

³⁹ Nummer 1.2 Richtlinie zur Förderung von Start-ups im Bereich der Kommunikationssysteme – StartUpConnect, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachung-gen/de/2023/10/2023-10-06-Bekanntmachung-StartUpConnect.html>.

⁴⁰ Nummer 2.1.2 Richtlinie zur Förderung von Start-ups im Bereich der Kommunikationssysteme – StartUpConnect, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachung-gen/de/2023/10/2023-10-06-Bekanntmachung-StartUpConnect.html>.

⁴¹ Nummer 4 Richtlinie r+Impuls – Impulse für industrielle Ressourceneffizienz, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1356.html>.

weit vorangetrieben werden, dass eine möglichst rasche und breite Markteinführung möglich war.⁴² Bereits mit der Projektskizze war ein Konzept für die technische und wirtschaftliche Umsetzung inklusive Angaben zur Zeitschiene, Finanzierung sowie zum Markteintritt vorzulegen.⁴³

Indikator für die Zielerreichung einer Fördermaßnahme sind in anderen Förderrichtlinien unter anderem die Erhöhung von Marktanteilen und Umsatz.⁴⁴ Weiterer Indikator sind beispielsweise Patentanmeldungen und Lizenzierungen⁴⁵ sowie die Anzahl an Patenten⁴⁶. Im Forschungsprogramm „Kommunikationssysteme - Souverän. Digital. Vernetzt“ dienen Statistiken zur Anzahl der Patente als Indikatoren.⁴⁷ In der Förderrichtlinie „Gezielter Wirkstofftransport“ werden Geförderte ausdrücklich dazu verpflichtet – sofern notwendig – Schutzrechte (Patente) für im Vorhaben gewonnene Daten anzumelden.⁴⁸ Zuwendungsfähig

⁴² Nummer 2 Richtlinie r+Impuls – Impulse für industrielle Ressourceneffizienz, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1356.html>; ähnlich Nummer 4 Richtlinie Batteriematerialien für zukünftige elektromobile, stationäre und weitere industrierelevante Anwendungen (Batterie 2020 Transfer), abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachung-de/2020/09/3130_bekanntmachung.html.

⁴³ Nummer 4 Richtlinie r+Impuls – Impulse für industrielle Ressourceneffizienz, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1356.html>.

⁴⁴ Nummer 1.2 Richtlinie KMU-innovativ: Biomedizin, abrufbar unter <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/14924.php>.

⁴⁵ Nummer 1.2 Richtlinie KMU-innovativ: Zukunft der Wertschöpfung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/07/2023-07-26-Bekanntmachung-Wertsch%C3%B6pfung.html>; Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Produktionsforschung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-09-Bekanntmachung-KMU-innovativ.html>; Nummer 1.2 Richtlinie Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft – Zirkuläre nachhaltige Textilien: Entwicklung ganzheitlicher, praxisreifer Lösungen zur Kreislaufschließung in der Textilbranche abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/10/2023-10-16-Bekanntmachung-Kreislaufwirtschaft.html>; Nummer 1.2 Richtlinie KMU-innovativ: Biomedizin, abrufbar unter <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/14924.php>; Nummer 1.1 Richtlinie Neuartige photonische Werkzeuge für Wirtschaft und Gesellschaft – Laserbasierte Hochenergie-Strahlquellen, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2022/07/2022-07-20-Bekanntmachung-Strahlquellen.html>; Nummer 1.1 Richtlinie Innovative Materialien und Prozesse für Quantensysteme, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/06/2023-06-28-Bekanntmachung-Quantensysteme.html>; Nummer 1.1 Richtlinie Elektronik und Softwareentwicklungsmethoden für die Digitalisierung der Automobilität (MANNHEIM), abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/11/2021-11-09-Bekanntmachung-MANNHEIM.html>; Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Elektronik und autonomes Fahren, High Performance Computing, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/01/3337_bekanntmachung.html; Nummer 1.1 Richtlinie zur Förderung der Mikroelektronik-Forschung von deutschen Verbundpartnern im Rahmen des europäischen EUREKA-Clusters PENTA, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/01/3334_bekanntmachung.html; Nummer 1.1 Richtlinie 6G-Industrieprojekte zur Erforschung von ganzheitlichen Systemen und Teilsystemen für den Mobilfunk der 6. Generation, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-13-Bekanntmachung-6G.html>.

⁴⁶ Nummer 1.1 Richtlinie Innovationshub für Quantenkommunikation, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-24-Bekanntmachung-Quantenkommunikation.html>.

⁴⁷ Forschungsprogramm Kommunikationssysteme - Souverän. Digital. Vernetzt, Tz. 7.3, S. 43, abrufbar unter https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/5/31677_Souveraen_Digital_Vernetzt.html.

⁴⁸ Nummer 4 Richtlinie Gezielter Wirkstofftransport, abrufbar unter <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/gezielter-wirkstofftransport.php>.

sind nach der Förderrichtlinie „6G-Industrieprojekte“ für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) die Kosten für Patentanwälte und zur Anmeldung von Patenten.⁴⁹ Angestrebte Ergebnisse sollen vorrangig KMU zugutekommen.⁵⁰

Patente gewähren ihren Inhabern bestimmte („geistige“) Eigentumsrechte an den Forschungsergebnissen. Unter anderem können diese anderen verbieten, eine patentierte Erfindung ohne ihre Zustimmung herzustellen, zu verkaufen oder zu nutzen. Lizenzierungen dienen der Verwertung.

Zuwendungsempfänger sind dazu verpflichtet, die für Erfolgskontrollen notwendigen Daten dem BMBF oder den Projektträgern zeitnah zur Verfügung zu stellen.⁵¹ Indikatoren werden bei der Bewilligung festgehalten und zu passenden Zeitpunkten überprüft (ggf. auch nach Abschluss der Projekte).⁵² Sie müssen grundsätzlich Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme zulassen.⁵³ Die Erfolgskontrolle selbst kann mit der Prüfung des Verwendungsnachweises verbunden werden.⁵⁴ Er muss (inklusive Sachbericht) innerhalb von sechs Monaten

⁴⁹ Nummer 5.4 Richtlinie 6G-Industrieprojekte zur Erforschung von ganzheitlichen Systemen und Teiltechnologien für den Mobilfunk der 6. Generation, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-13-Bekanntmachung-6G.html>.

⁵⁰ Nummer 4 Richtlinie KMU-innovativ: Elektronik und autonomes Fahren, High Performance Computing, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/01/3337_bekanntmachung.html.

⁵¹ So beispielsweise Nummer 6 Richtlinie KMU-innovativ: Zukunft der Wertschöpfung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/07/2023-07-26-Bekanntmachung-Wertsch%C3%B6pfung.html>; Nummer 6 Richtlinie KMU-innovativ: Produktionsforschung abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-09-Bekanntmachung-KMU-innovativ.html>; Nummer 6 Richtlinie KMU-innovativ: Informations- und Kommunikationstechnologie, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/12/2021-12-20-Bekanntmachung-IKT.html>; Nummer 6 Richtlinie Erforschung, Entwicklung und Nutzung von Methoden der Künstlichen Intelligenz in KMU, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/03/2876_bekanntmachung.html; Nummer 6 Richtlinie KMU-innovativ: Materialforschung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-06-Bekanntmachung-KMU.html>; Nummer 6.2 Richtlinie Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft – Zirkuläre nachhaltige Textilien: Entwicklung ganzheitlicher, praxisreifer Lösungen zur Kreislaufschließung in der Textilbranche, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/10/2023-10-16-Bekanntmachung-Kreislaufwirtschaft.html>; Nummer 6 Richtlinie zur Förderung der Mikroelektronik-Forschung von deutschen Verbundpartnern im Rahmen des europäischen EUREKA-Clusters PENTA, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/01/3334_bekanntmachung.html.

⁵² Nummer 1.2 Richtlinie Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft – Zirkuläre nachhaltige Textilien: Entwicklung ganzheitlicher, praxisreifer Lösungen zur Kreislaufschließung in der Textilbranche, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/10/2023-10-16-Bekanntmachung-Kreislaufwirtschaft.html>.

⁵³ BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 29, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvvwbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm.

⁵⁴ Verwaltungsvorschrift Nummer 11a Satz 2 zu § 44 BHO.

nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch sechs Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums vom Zuwendungsempfänger vorgelegt werden.⁵⁵

3.3 Vorläufige Würdigung

Mit der Förderrichtlinie „StartUpConnect“ werden vorwettbewerbliche FuE-Arbeiten gefördert, die eine „rasche Markteinführung von Forschungsergebnissen als Produkt oder Dienstleistung (nach Projektende) begünstigen“ sollen. Hier wird in einem überschaubaren Zeitraum („rasch“) die Markteinführung und damit die wirtschaftliche Verwertung erwartet. Dies erfüllt die Anforderungen des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs.⁵⁶ Definitionsgemäß handelt es sich damit um eine Subvention. Hierüber müsste im nächsten (30.) Subventionsbericht erstmals berichtet werden.⁵⁷ Vergleichbar ist die Förderrichtlinie „r+Impuls“ aus dem Jahr 2017 einzuordnen. Hierüber hätte bereits berichtet werden müssen.

Um eine Subvention handelt es sich ebenfalls, wenn als Indikator für die Zielerreichung die Erhöhung von Marktanteilen und des Umsatzes festgelegt wird. Dies lässt sich nur messen, wenn eine Markteinführung stattgefunden hat.

Auch die auf Patente als Indikatoren gerichteten Förderungen unterfallen dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff. Gleiches gilt, wenn Geförderte zur Anmeldung von Patenten verpflichtet und/oder hierbei finanziell unterstützt werden. Hier greift das Abgrenzungskriterium der Schaffung von Eigentumsrechten.⁵⁸ Mit öffentlichen Mitteln werden Forschungsergebnisse geschaffen, die aufgrund des Patentschutzes exklusiv dem geförderten Unternehmen zur Verfügung stehen. Sie stärken dessen Leistungskraft. Einzelne KMU werden so begünstigt.

Die Auffassung des BMBF, dass es – unter anderem aufgrund der formalen Einbindung der AGVO in seine Förderrichtlinien – nur vorwettbewerbliche Forschung fördert und deshalb keine Subventionen ausreicht, ist im Ergebnis nicht haltbar. Der forschungsbezogene Subventionsbegriff des Subventionsberichts⁵⁹ stellt nicht auf die Förderung als solche, sondern auf die damit verbundenen Erwartungen ab. Diese reichen aber seitens des BMBF in den per Definition subventionsrelevanten Bereich, wie die Beispiele belegen. Entscheidend hierfür sind die Ausrichtung der Fördermaßnahmen und die für die Zielerreichung vorgesehenen

⁵⁵ Nummer 4.1 Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des BMBF zur Projektförderung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2022/12/2022-12-21-%C3%84nderungsbekanntmachung-Zuwendungen.html>; Nummer 6.1 Satz 1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, abrufbar unter <https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/BMF-IIA3-20181002-H-05-01-2-KF-008-A010.htm>.

⁵⁶ Vgl. dazu Tz. 1.2.3.

⁵⁷ Die Förderrichtlinie ist erst nach Vorlage des letzten (29.) Subventionsberichts bekannt gemacht worden. Vgl. dazu <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/10/2023-10-06-Bekanntmachung-StartUpConnect.html>.

⁵⁸ Vgl. dazu Tz. 1.2.3.

⁵⁹ Vgl. dazu Tz. 1.2.3.

Indikatoren. Sie sollen Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme treffen. Indem das BMBF unter anderem eine rasche Markteinführung, den Umsatz oder Patente als Indikatoren heranzieht, gibt es dies als zentrale Ziele vor. Es legt damit seine Erwartungshaltung offen. Hierauf weist beispielsweise auch der Begriff „Patentanmeldung“ hin. Geförderte werden ihre Vorhaben danach gestalten. Die Förderungen des BMBF sind so, auch wenn es sich zunächst um vorwettbewerbliche FuE handeln mag, auch auf den Markteintritt oder das Schaffen von Eigentumsrechten für KMU – während oder kurz nach dem Vorhaben – ausgerichtet. Andernfalls (mit entsprechendem Zeitabstand) wären die Indikatoren untauglich.

Nach den Förderrichtlinien müssen die Zuwendungsempfänger zudem die für Erfolgskontrollen notwendigen Daten zeitnah zur Verfügung stellen.⁶⁰ Da Erfolgskontrollen mit der Prüfung des Verwendungsnachweises verbunden werden können, sind regelmäßig dessen Fristen (Vorlage spätestens sechs Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums) zu beachten. Über das Erreichen der Indikatoren ist mithin spätestens sechs Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums vom Zuwendungsempfänger zu berichten. Hierfür ist zwingend deren kurzfristige („überschaubare“) Realisierung erforderlich. Andernfalls würde es bei der Erfolgskontrolle an der Zielerreichung fehlen. Dies erfordert eine unmittelbare Ausrichtung an den Indikatoren. Die Einordnung als Subvention ist sodann zwingende Folge des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs, der nicht auf die geförderte Tätigkeit als solche abstellt.

Auch die hausinterne Zielsetzung des BMBF, „Marktimperfektionen“ zu beheben, geht über ein bloß vorwettbewerbliches Tätigwerden hinaus. Ein daran ausgerichtetes Handeln führt begrifflich unweigerlich zu Markteingriffen. Es überschreitet die Schwelle von der reinen Forschungsförderung zur Subvention.

Insoweit ist die Auffassung des BMF, dass die Förderungen des BMBF allein auf wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn abzielen, nicht haltbar. Forschung und Subvention schließen sich nicht gegenseitig aus.

Über Förderungen des BMBF ist im Ergebnis im Subventionsbericht zu informieren. Dies hat es in den von uns aufgeführten Beispielen versäumt, soweit die Förderrichtlinien bereits vor dem 29. Subventionsbericht bekannt gemacht worden waren. Seiner Pflicht muss das BMBF in Zukunft gerecht werden. Dies betrifft auch die Förderrichtlinie „StartUpConnect“. Nur so kann das Parlament dem Subventionsbericht umfassende Informationen über alle Subventionen entnehmen und seine Entscheidungen daran ausrichten.

Der Hinweis des BMBF, dass die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss mit der Verabschiedung des Subventionsberichts beschließe, dass seine FuE-Förderungen nicht als Finanzhilfen aufgeführt werden, ist nicht nachvollziehbar. Die übrigen Ressorts haben keinen unmittelbaren Einblick in die Förderungen des BMBF. Sie verlassen sich auf dessen Angaben; ebenso der Haushaltsgesetzgeber. Zutreffende Angaben sind derzeit aber nicht gewährleistet.

⁶⁰ Tz. 3.2.3.

Der Verweis im Subventionsbericht zur anderweitigen Berichterstattung über die Ausgaben des Bundes im FuE-Bereich ist nur bedingt sachgerecht. Er ist nur berechtigt, soweit es nicht um Subventionen geht. Im Übrigen können die vom BMBF hierzu genannten Berichte den Subventionsbericht nicht ersetzen. Sie enthalten keine vergleichbaren Informationen. Teils gehen sie nicht detailliert auf einzelne Fördermaßnahmen ein, teils fehlen wesentliche haushalts- und subventionsrelevante Angaben. Der Förderkatalog bietet möglicherweise auch keine vollständige Übersicht über Zuwendungen. Sein Inhalt liegt in der Verantwortung der Ressorts. Er erfordert zudem ein gezieltes Aufrufen der mehr als 21 000 Einträge (nur für das BMBF). Ohne konkrete Hinweise, welche Fördermaßnahmen als Subventionen in Betracht kommen, ist dies nicht leistbar. Für einen gezielten und kompakten Überblick über Subventionen bedarf es deshalb im FuE-Bereich einer gesonderten Aufstellung, wie sie der Subventionsbericht bietet.

3.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF künftig ordnungsgemäße Meldungen für den Subventionsbericht erstattet. Den forschungsbezogenen Subventionsbegriff des Subventionsberichts müsse es beachten sowie korrekt anwenden und ebenso die subventionspolitischen Leitlinien.

3.5 Stellungnahme

Das BMBF hat unserer Sichtweise, dass sich aus den beispielhaft genannten Formulierungen in Förderrichtlinien eine unmittelbare Ausrichtung auf Subventionen ergebe, widersprochen. Anliegen des BMBF war und sei es, der deutschen Forschungsszene Transfer oder Translation näher zu bringen. Deshalb würden in Förderrichtlinien Ziele und Indikatoren wie Markteinführung, Marktanteile, Verwertung, Umsatzentwicklung oder Patenteinreichung thematisiert und bei der Projektauswahl – neben anderen Zielen und Indikatoren – berücksichtigt. Die entsprechenden Fördermaßnahmen seien aber nicht unmittelbar darauf ausgerichtet, die technische Leistungskraft der Unternehmen bei Vorhaben zu stärken, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei. Eine „unmittelbare Ausrichtung“ würde voraussetzen, dass es sich hierbei um ein alles andere an Bedeutung überragendes Ziel handle. Bei den Förderentscheidungen des BMBF stehe aber nicht die unmittelbare Stärkung der technischen Leistungskraft von Unternehmen im Vordergrund. Ziel sei vielmehr die Stärkung der deutschen Forschungslandschaft. Deshalb würden regelmäßig nur Verbundprojekte aus Wissenschaft und Wirtschaft gefördert, zwecks Stärkung der Kooperation und Beschleunigung des Transfers von Ideen aus der Wissenschaft in die Wirtschaft. Bei den geförderten FuE-Vorhaben sollten zwar Perspektiven für die Anwendung der Projektergebnisse aufgezeigt werden. Bei Projektende lasse sich aber keine zeitlich belastbare Aussage zur Markteinführung treffen. Zunächst sei eine unternehmensinterne Produktentwicklung erforderlich. Sie nehme in der Regel mehrere Jahre in Anspruch. Die Fördermaßnahmen des BMBF, die einen Schwerpunkt auf die Förderung von Unternehmen legen, verfolgten das Ziel,

innovative Unternehmen vorwettbewerblich bei ihrer Forschung und Entwicklung zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Anwendenden zu fördern. Sie hätten grundsätzlich nicht das Ziel, marktreife Technologien oder Maßnahmen zur Markteinführung zu fördern.

Zudem sei es nicht zielführend, die FuE-Projektförderung des BMBF als Subvention einzuordnen. Subventionen und Finanzhilfen stünden unter kritischer Beobachtung durch die Öffentlichkeit und den Haushaltsgesetzgeber. Es bestehe weitgehend Übereinstimmung, dass sie zu reduzieren seien. Dagegen sei die an Unternehmen gewährte FuE-Projektförderung des BMBF ein positives Instrument. Ziel sei die Stärkung und der Ausbau des Wissenschaftsstandorts Deutschland.

Auch der hohe Verwaltungsaufwand für die Berichterstattung spreche gegen eine weitere Berichterstattung. Die Haushaltszahlen zur FuE-Förderung seien bekannt. Inhaltlich berichte das BMBF über seine Projektförderungen im BuFI und im Förderkatalog. Eine zusätzliche Berichtspflicht für den Subventionsbericht stelle eine erhebliche bürokratische Mehrbelastung dar. Der zuletzt mehr als 600 Seiten starke Subventionsbericht würde weiter aufgebläht und dadurch nicht aussagekräftiger, sondern weniger nutz- und lesbar.

3.6 Abschließende Würdigung

Bei den nunmehr vom BMBF angeführten alles überragenden Zielsetzungen (der deutschen Forschungsszene Transfer oder Translation näher zu bringen und die Forschungslandschaft zu stärken) handelt sich um allgemeinspolitische Zielsetzungen. Sie bestimmen grundsätzlich sein Handeln. Für Erfolgskontrollen sind sie ungeeignet, da sie nicht den SMART-Kriterien genügen. Weder sind sie spezifisch, noch messbar oder terminierbar. Entscheidend für ihre erfolgreiche Umsetzung ist in Summe vielmehr die Entwicklung der gesamten Forschungslandschaft, und das Zusammenwirken aller Fördermaßnahmen. Entsprechend weist das BMBF in verschiedenen der von uns oben angeführten Förderrichtlinien darauf hin, dass zur Feststellung der Zielerreichung bestimmte Indikatoren herangezogen werden können. Diese Indikatoren haben aber, wie wir dargelegt haben, Subventionscharakter. Sie stärken, zumindest auch, die technische Leistungskraft von Unternehmen bei Vorhaben, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und unterfallen damit dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff.

In der Folge kann das BMBF nicht sein gesamtes Fördergeschehen vom Subventionscharakter freistellen. Formuliert es für Erfolgskontrollen Indikatoren (wie Markteinführung, Marktanteile, Verwertung, Umsatzentwicklung oder Patentanmeldung) und berücksichtigt es sie bei der Projektauswahl, so folgt hieraus die unmittelbare und subventionsrelevante Ausrichtung einzelner Fördermaßnahmen, auch wenn es damit übergeordnete Ziele verfolgt. Das BMBF muss sich an den Indikatoren als Zwischenzielen festhalten lassen, unabhängig vom überragenden Ziel. Nur bei einer unmittelbaren Ausrichtung seiner Fördermaßnahmen auf diese Zwischenziele, als Best-Practice-Beispiele, kann es das überragende Ziel erreichen.

In den Datenblättern des Subventionsberichts ist über einzelne Finanzhilfen zu informieren und nicht über die Gesamtstrategie des jeweiligen Ressorts. Deshalb wäre es widersprüchlich, wenn Ziele/Indikatoren, die Geförderte erfüllen sollen, nicht für die Subventionsberichterstattung heranzuziehen wären, wie das BMBF argumentiert. Sie sind sachnäher als allgemeinpolitische Zielsetzungen.

Die weiteren vom BMBF gegen eine Berichterstattung über seine FuE-Förderungen im Subventionsbericht angeführten Gründe sind ebenfalls nicht stichhaltig:

- Es ist nicht ersichtlich, weshalb die kritische Beobachtung von Subventionen einer Berichterstattung über Projektförderungen des BMBF entgegenstehen sollte. Das BMBF hat es durch die Ausgestaltung seiner Fördermaßnahmen selbst in der Hand, ob diese der Stärkung und dem Ausbau des Wissenschaftsstandorts Deutschland dienen oder die Leistungskraft von Unternehmen bei Vorhaben stärken, deren Markteinführung oder wirtschaftliche Verwertung in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (und die damit Subventionen im Sinne des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs sind). Wenn das BMBF seine Fördermaßnahmen im letztgenannten Sinne ausgestaltet, muss es hierüber im Subventionsbericht berichten und sich eine kritische Beobachtung gefallen lassen.
- Mit dem StabG hat der Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht, dass er umfassende Informationen für die zu treffenden Haushaltsentscheidungen benötigt. Dieser Wille ist vom BMBF zu respektieren. Der von ihm gegen eine Berichterstattung angeführte Verwaltungsaufwand muss dahinter zurücktreten. Er trifft zudem alle Ressorts.
- Soweit das BMBF erneut auf den BuFI und den Förderkatalog verweist, nehmen wir Bezug auf unsere obigen Ausführungen.⁶¹ Dort hatten wir kritisiert, dass diese den Subventionsbericht nicht ersetzen können. Hieran halten wir fest.

Wir erwarten, dass das BMBF unsere Empfehlungen umsetzt.

4 Berichterstattung zum Forschungszulagengesetz im Subventionsbericht

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Ausgangslage

Das FZulG soll Anreize für in Deutschland steuerpflichtige Unternehmen schaffen, zusätzlich in FuE zu investieren. Es werden ausschließlich unternehmerische FuE-Aktivitäten in den

⁶¹ Tz. 3.3.

Bereichen Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung⁶² steuerlich gefördert. Zudem darf der Anspruchsberechtigte nicht von der Besteuerung befreit sein und es sich nicht vorrangig um Marktentwicklung oder ähnliches handeln. Für die Gewährung der Forschungszulage ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Die fachliche Beurteilung⁶³ sowie die Festsetzung und Leistung sind verschiedenen Stellen zugewiesen.⁶⁴

4.1.2 Fachliche Beurteilung von Vorhaben

Die Förderfähigkeit der Aufwendungen dem Grunde nach wird durch die sogenannte Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) bescheinigt.⁶⁵ Ihr obliegt die inhaltliche (fachliche) Beurteilung des Vorhabens, also ob dem Grunde nach ein begünstigtes FuE-Vorhaben (im Sinne des § 2 Absatz 1 bis 3 FZulG) vorliegt.⁶⁶ Hierüber stellt sie Unternehmen auf Antrag eine Bescheinigung aus, die als Grundlagenbescheid Bindungswirkung hat.⁶⁷ Die BSFZ übermittelt die Bescheinigung auch unmittelbar an das jeweils zuständige Finanzamt des antragstellenden Unternehmens.⁶⁸ Nähere Regelungen enthält die Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung (FZulBV).⁶⁹ Das BMBF führt die Rechts- und Fachaufsicht über die BSFZ und stellt eine einheitliche Durchführung des Bescheinigungsverfahrens sicher.⁷⁰ Zu diesem Zweck haben die BSFZ und das BMBF einen Prüfleitfaden erarbeitet. Er konkretisiert die im FZulG als förderfähig eingestuften Forschungsarten (Grundlagenforschung, industrielle Forschung, experimentelle Entwicklung) branchen- oder forschungsdisziplinbezogen und veranschaulicht sie fallbezogen anhand von Beispielen.

Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber die Finanzverwaltungen als ungeeignet ansah zu beurteilen, ob ein Vorhaben tatsächlich als FuE-Vorhaben im Sinne des Gesetzes einzustufen ist. Es handle sich hierbei nicht um typische steuerliche Sachverhalte. Die Finanzverwaltungen könnten dies nur schwer beurteilen.⁷¹

⁶² Vgl. zu den Begriffen Tz. 1.5 und 1.4.

⁶³ § 6 FZulG.

⁶⁴ § 10 FZulG.

⁶⁵ Vgl. zur Bescheinigung § 6 FZulG.

⁶⁶ § 4 Absatz 1 FZulBV.

⁶⁷ BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 233, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁶⁸ § 5 Absatz 3 Satz 1 FZulBV.

⁶⁹ Abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/fzulbv/BJNR011800020.html>.

⁷⁰ § 2 Absatz 2 FZulBV.

⁷¹ Bundestagsdrucksache 19/10940, S. 24.

4.1.3 Festsetzung und Leistung der Forschungszulage

In einem zweiten Schritt muss das Unternehmen die Forschungszulage bei seinem zuständigen Finanzamt beantragen.⁷² Die Bescheinigung der BSFZ (Grundlagenbescheid) ist Voraussetzung hierfür.⁷³ Das Finanzamt prüft den Antrag und setzt die Forschungszulage, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, in einem Forschungszulagenbescheid fest.⁷⁴ Die Forschungszulage wird sodann nicht ausgezahlt. Sie wird bei der nächsten (erstmaligen) Festsetzung der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vollständig auf die festgesetzte Steuer angerechnet. Ergibt sich nach dieser Anrechnung ein Überschuss, wird dieser als Einkommen- oder Körperschaftsteuererstattung ausgezahlt.⁷⁵

4.1.4 Förderung mit der Forschungszulage und Kombination mit weiteren Förderungen

Im BMF-Schreiben zur Gewährung von Forschungszulagen,⁷⁶ heißt es zum Fördergegenstand:

„FuE-Vorhaben sind nur begünstigt, soweit sie den vorgegebenen Rahmen der drei genannten Kategorien⁷⁷ nicht überschreiten. **Gehen die Arbeiten über diesen Rahmen hinaus, z. B. weil sie der Markteinführung dienen, handelt es sich bei diesen Tätigkeiten nicht um begünstigte FuE-Tätigkeiten.** Im Antrag auf Bescheinigung nach § 6 FZulG sowie in der Bescheinigung der BSFZ sind hierzu genaue Angaben erforderlich. Entsprechende Angaben der BSFZ zu Tätigkeiten, die von der Bescheinigung auszuschließen sind, werden unter dem Buchstaben C der Bescheinigung nach § 6 FZulG aufgeführt.“⁷⁸

⁷² Näher hierzu § 5 FZulG.

⁷³ § 10 Absatz 1 Satz 2 und 3 FZulG; BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 39, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2; https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Forschungszulage/forschungszulage.html.

⁷⁴ § 10 Absatz 1 Satz 1 FZulG; https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Forschungszulage/forschungszulage.html.

⁷⁵ https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Forschungszulage/forschungszulage.html.

⁷⁶ Einer verbindlichen Weisung im Sinne der Artikel 108 Absatz 3 Satz 2, 85 Absatz 3 Grundgesetz. Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/B/018_BMF-Schreiben.html?view=renderHelp.

⁷⁷ Gemeint sind Grundlagenforschung, industrielle Forschung sowie experimentelle Entwicklung.

⁷⁸ BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem FZulG, Rdnr. 29, BStBl. 2023 I S. 364, auch abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Forschungszulagen/2023-02-07-gewaehrung-von-forschungszulage-nach-dem-gesetz-zur-steuerlichen-foerderung-von-forschung-und-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Die Forschungszulage kann neben anderen Förderungen oder staatlichen Beihilfen für ein FuE-Vorhaben gewährt werden.⁷⁹ Die Gewährung der Forschungszulage neben der Inanspruchnahme anderer (Projekt-)Förderungen findet ihre Grenze in einer Doppelförderung derselben Aufwendungen. Das bedeutet, dass für förderfähige Aufwendungen keine Forschungszulage gewährt wird, wenn hierfür bereits andere Förderungen oder staatliche Beihilfen beantragt oder bewilligt worden sind.⁸⁰

4.1.5 Darstellung im Subventionsbericht

Die Forschungszulagen nach dem FZulG werden im Subventionsbericht in einem eigenen Datenblatt zur „Steuerlichen Förderung der Forschung und Entwicklung durch Gewährung einer Steueranrechnung in Höhe der Forschungszulage“ zusammenfassend aufgeführt.⁸¹ Die Empfänger der Forschungszulage weist der Subventionsbericht nicht aus.

4.1.6 Meldung der Forschungszulage für den Subventionsbericht

Nach Angaben des BMBF hat weder es selbst noch die BSFZ über die tatsächliche Förderung einzelner Unternehmen mit der Forschungszulage Kenntnis. Hintergrund sei das Steuergeheimnis. Das BMBF sei kein Fördermittelgeber. Vielmehr sei es ausschließlich für die Beurteilung, ob Vorhaben nach dem FZulG begünstigt seien, zuständig. Mit dieser Beurteilung ende seine Zuständigkeit. Der Förderanspruch entstehe aber erst durch die tatsächliche (kostenbehaftete) Durchführung des Vorhabens. Hierfür seien die Finanzämter als Festsetzungsbehörden zuständig. Die Meldungen für den Subventionsbericht erstatte deshalb das BMF. Es bündele die Meldungen der Finanzbehörden der Länder.

Anlässlich der Ressortabstimmung des 28. Subventionsberichts hat das BMBF festgehalten:

„Bemerkenswert an der Einstufung der durch das Forschungszulagengesetz entstehenden Steuervergünstigung ist, dass die geschätzten **Steuermindereinnahmen als Subvention definiert werden, während die direkten Fördermaßnahmen des BMBF im Rahmen von institutioneller Förderung und Projektförderung weiterhin nicht als Subvention definiert werden.** ... bezüglich der Einordnung der Forschungszulage als Subvention kein Änderungsbedarf gesehen wird.“

Als Gründe hierfür hat das BMBF festgehalten:

„Die Forschungszulage ist die steuerliche Begünstigung von Forschungsausgaben von Unternehmen. Sie soll Anreize setzen, in Forschung und Entwicklung zu investieren. Anders als die

⁷⁹ § 7 Absatz 1 FZulG.

⁸⁰ Bundestagsdrucksache 19/10940, S. 25.

⁸¹ In der Steuervergünstigungen betreffenden Anlage 8. Vgl. 29. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 20/8300, S. 614.

FuE-Förderung des BMBF, mit der gezielt ausgewählte Forschungsvorhaben gefördert werden, die ohne eine Förderung nicht durchgeführt werden würden und die in der Regel nicht im marktnahen Bereich anzusiedeln sind, handelt es sich bei der Forschungszulage um eine breit angelegte Förderung von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, welche Forschungsaktivitäten (u. a. auch im marktnahen Bereich) verfolgen. Aufgrund dieser Unterschiede steht die Bewertung der Steuermindereinnahmen durch das FZulG als Subvention nicht im Widerspruch zu der oben dargestellten Einordnung, nach der Maßnahmen der BMBF-Projektförderung (und der institutionellen Förderung) regelmäßig nicht als Subvention im Sinne des StWG⁸² aufzunehmen sind.“

4.2 Vorläufige Würdigung

Der forschungsbezogene Subventionsbegriff der Anlage 6 des Subventionsberichts unterscheidet nicht zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Er bedingt grundsätzlich, dass Tätigkeiten nicht der Markteinführung dienen.⁸³ Andernfalls handelt es sich nicht mehr um FuE. Bei Arbeiten, die der Markteinführung dienen, handelt es sich auch nicht um begünstigte FuE-Tätigkeiten im Sinne des FZulG.⁸⁴ Trotz dieser gleichen Ausgangslage werden Forschungsförderungen aber verschieden gemeldet:

- Das BMBF meldet für den Subventionsbericht keine FuE-Förderungen.
- Das BMF meldet hingegen Steuermindereinnahmen, die sich aus der Anwendung des FZulG ergeben, für den Subventionsbericht.

Vorhaben, die nicht der Markteinführung dienen (sollen), werden damit – je nach Art der Förderung (Projektförderung oder Forschungszulage) – für den Subventionsbericht gemeldet oder nicht. Dies kann auch das gleiche Vorhaben betreffen. Denn die Forschungszulage kann neben anderen Förderungen oder staatlichen Beihilfen für ein FuE-Vorhaben in Anspruch genommen werden.⁸⁵ Damit werden möglicherweise Vorhaben, die parallel anteilig sowohl vom BMBF (mittels Projektförderung) als auch von den Finanzämtern (mit der Forschungszulage) gefördert werden, im Subventionsbericht unter einem Förderaspekt (mittelbar) aufgeführt. Projektförderungen für KMU unterscheiden sich insoweit aber nicht in ihren Voraussetzungen von Förderungen nach dem FZulG.

Innerhalb des Subventionsberichts kommt es so zu Widersprüchen. Ursache ist die geteilte fachliche und finanzielle Zuständigkeit zwischen der BFSZ und den Finanzämtern, also den Zuständigkeitsbereichen von BMBF und BMF. Trotz gleicher Ausgangslage werden teils Meldungen für den Subventionsbericht erstattet und teils nicht. Ebenso kommt es zu Widersprüchen zwischen der Weisung des BMF und seiner Berichterstattung im Subventionsbericht. Dies ist nicht nachvollziehbar.

⁸² Gemeint ist das StabG.

⁸³ Tz. 1.2.3.

⁸⁴ Tz. 1.5 und Tz. 4.1.4.

⁸⁵ § 7 Absatz 1 FZulG.

Die Auffassung des BMBF, dass es selbst nicht im marktnahen Bereich fördere, die Forschungszulage jedoch den marktnahen Bereich betreffe, ist angesichts des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs nicht haltbar. Nicht der marktnahe Bereich ist danach entscheidend, sondern die Markteinführung. Diese schließt aber auch das FZulG, genauer das hierzu ergangene BMF-Schreiben,⁸⁶ aus.

Die Definition im Subventionsbericht ist für alle Meldungen verbindlich. Das muss das BMBF bei der Ressortabstimmung des jeweiligen Subventionsberichts künftig beachten. Auch wenn das BMBF nicht für die Gewährung der Forschungszulage zuständig ist, so ist es gleichwohl für die BSFZ und damit für die Umsetzung des FZulG zuständig. Es muss alle, seinen Zuständigkeitsbereich (mit)betreffenden Berichtsteile, in den Blick nehmen und auf eine widerspruchsfreie Darstellung von FuE-Förderungen im Subventionsbericht hinwirken. Dies hat es bisher versäumt. Seine Feststellung im Vorfeld des 28. Subventionsberichts hat es nicht zum Anlass genommen aktiv tätig zu werden.

4.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF, jeweils anlässlich der Ressortabstimmung der Subventionsberichte, alle seinen Zuständigkeitsbereich (mit)betreffenden Berichtsteile prüft und auf eine in sich schlüssige Darstellung von FuE-Förderungen entsprechend dem forschungsbezogenen Subventionsbegriff hinwirkt. Widersprüche im Subventionsbericht müsse es aufzeigen.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es sich bei Finanzhilfen und Steuervergünstigungen um systematisch verschiedene Instrumente handle. Die Berichterstattung im Subventionsbericht erfordere daher eine unterschiedliche Herangehensweise:

- Mit der Forschungszulage würden Unternehmen für zurückliegende oder noch laufende Forschungsarbeiten gefördert. Sie betreffe Vorhaben, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung entweder bereits begonnen habe oder in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei. Diese Vorhaben seien unter den forschungsbezogenen Subventionsbegriff zu fassen.
- Die Projektförderung betreffe hingegen Forschungsvorhaben, die erst nach der Bewilligung beginnen. Dabei sei eine wirtschaftliche Verwertung und Markteinführung nicht in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

⁸⁶ Vgl. dazu Tz. 4.1.4.

4.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF erkennt, dass die Forschungszulage nicht zu gewähren ist, wenn das Ziel der FuE-Tätigkeiten die Marktentwicklung ist⁸⁷ oder sie der Markteinführung dienen. Letzteres belegt das von uns zitierte BMF-Schreiben. Gefördert werden ausschließlich Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung.⁸⁸ Folge ist, dass das BMBF unsere Empfehlung nicht nachvollziehen kann. Wir hatten kritisiert, dass das BMBF den Systembruch (Berichterstattung zum FZulG im Subventionsbericht – obwohl Voraussetzung keine Tätigkeiten die der Markteinführung dienen – in der Folge keine Subvention im Sinne des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs) früher zwar erkannt, aber das BMF nicht darauf hingewiesen hatte. Deshalb hatten wir empfohlen, dass das BMBF künftig beim BMF auf eine in sich schlüssige Darstellung des FuE-Bereichs im Subventionsbericht hinwirken sollte. Es sollte also das BMF bei der Ressortabstimmung des Subventionsberichts auf den Widerspruch zwischen der Berichterstattung über Projektförderungen und der Berichterstattung über die Forschungszulage hinweisen. Denn nach den zentralen Voraussetzungen des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs muss dort grundsätzlich weder über Forschungszulagen noch über Projektförderungen berichtet werden. Wenn Vorhaben nicht der Marktentwicklung oder der Markteinführung dienen dürfen, so kann Letztere auch nicht in einem überschaubaren Zeitraum erwartet werden. Entsprechende Hinweise hat das BMBF aber im Vorfeld des 28. und 29. Subventionsberichts versäumt, obwohl es den Widerspruch bereits bei der Ressortabstimmung des 28. Subventionsberichts erkannt hatte. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest.

5 Forschungsbezogener Subventionsbegriff in der Praxis

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Ausgangslage

Das BMBF hat hausintern zur Evaluation von Förderprogrammen, festgehalten:

- **„Forschung und Entwicklung sind häufig nicht langfristig planbar.** Da Forschung selten vorhersagbar und nur eingeschränkt planbar ist, sollten die Planungszeiträume vorsichtig gewählt werden. ...“

⁸⁷ § 2 Absatz 2 FZulG.

⁸⁸ Tz. 1.5.

- „... gerade im Bereich der Forschung zum Beginn einer Maßnahme häufig Unklarheit über deren Ausgang herrscht. ...“

5.1.2 Ausrichtung von Fördermaßnahmen des BMBF

Für den Erlass von Förderrichtlinien ist das jeweilige Ressort zuständig.⁸⁹ Innerhalb des BMBF obliegt diese Aufgabe den Fachreferaten. Der Fokus der Förderung liegt hierbei, nach Angaben des BMBF, auf Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung. Begünstigt werde darüber hinaus die Zusammenarbeit von Unternehmen, insbesondere KMU, mit Forschungseinrichtungen im universitären und außeruniversitären Bereich.

Förderangebote für Bereiche, in denen eine Markteinführung oder wirtschaftliche Verwertung kurzfristig zu erwarten ist, entwickelt das BMBF – nach eigenen Angaben – nicht. Eine Förderung von marktreifen Technologien sowie von Maßnahmen zur Markteinführung finde nicht statt. Die Fördermaßnahmen des BMBF, die einen Schwerpunkt auf Unternehmen legen, verfolgten das Ziel, innovative Unternehmen vorwettbewerblich bei ihrer FuE zu unterstützen. Sie sollten auch die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Anwendenden fördern. Förderrichtlinien könnten aber Forschungsfelder und -fragen vorsehen, bei denen eine wirtschaftliche Verwertung der Ergebnisse durch die Zuwendungsempfänger mittel- bis langfristig nach Vorhabenende ausdrücklich erwünscht sei. Inwiefern die in den Förderrichtlinien gesetzten Förderthemen kurzfristig einer Markteinführung und damit der wirtschaftlichen Verwertung zuträglich seien, könne nicht pauschal beurteilt werden. Entscheidend sei der Einzelfall, also der jeweilige Projektvorschlag.

Die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und/oder technischen Verwertungsaussichten eines Vorhabens bewerte das BMBF bei seiner Förderentscheidung, falls dies zu den Auswahlkriterien zähle. Sofern aufgrund der Zielstellung einer Fördermaßnahme relevant, betrachte es auch Fragen der Marktnähe und wirtschaftlichen Verwertung in Begutachtungsverfahren mit externen Experten. Darüber hinaus würden diese Kriterien auch bei der Prüfung des erheblichen Bundesinteresses als Auswahlkriterium herangezogen.

5.1.3 Ausgewählte Projektfördermaßnahmen des BMBF

Ziel von Fördermaßnahmen des BMBF ist beispielsweise die Stärkung von KMU beim „beschleunigten Technologie- und Wissenstransfer aus dem vorwettbewerblichen Bereich in die

⁸⁹ Verwaltungsvorschrift Nummer 15.2 zu § 44 BHO.

praktische Anwendung“⁹⁰. Auch sollen „aktuelle wissenschaftlich-technische Erkenntnisse ... schneller kommerzialisiert“ werden.⁹¹ In einer Förderrichtlinie wird erwartet, dass die Ergebnisse der geförderten Projekte spätestens zwei Jahre nach Projektende als Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen auf dem Markt sind.⁹²

5.1.4 Institutionelle Forschungseinrichtungen

Viele der grundfinanzierten Forschungseinrichtungen sind neben ihrer gemeinnützigen Forschungsarbeit auch wirtschaftlich tätig. Sie bieten etwa forschungsbezogene Leistungen und Produkte gegen Entgelt am Markt an. So soll der Transfer von Forschungsergebnissen und Wissen in die Wirtschaft intensiviert werden, etwa durch Auftragsforschung, Kooperationen mit und das Erbringen von (Dienst-)Leistungen für Unternehmen, Geschäfte mit Lizenzen und Patenten sowie Ausgründungen.

⁹⁰ Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Zukunft der Wertschöpfung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/07/2023-07-26-Bekanntmachung-Wertsch%C3%B6pfung.html>; Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Produktionsforschung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-09-Bekanntmachung-KMU-innovativ.html>; Nummer 2 Richtlinie KMU-innovativ: Informations- und Kommunikationstechnologie, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/12/2021-12-20-Bekanntmachung-IKT.html>; Nummer 2 Richtlinie KMU-innovativ: Biomedizin, abrufbar unter <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/14924.php>; Nummer 1.1 Richtlinie Erforschung, Entwicklung und Nutzung von Methoden der Künstlichen Intelligenz in KMU, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/03/2876_bekanntmachung.html; Nummer 2 Richtlinie KMU-innovativ: Elektronik und autonomes Fahren, High Performance Computing, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/01/3337_bekanntmachung.html; Nummer 2 Richtlinie KMU-innovativ: Elektroniksysteme; Elektromobilität, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2016/03/1160_bekanntmachung.html; Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Bioökonomie, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/05/2990_bekanntmachung.html.

⁹¹ Nummer 1.1 Richtlinie KMU-innovativ: Materialforschung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-06-Bekanntmachung-KMU.html>.

⁹² Nummer 1.1 Richtlinie Eurostars 3, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/08/2021-08-25-Bekanntmachung-Eurostars3.html>.

Nach verschiedenen Förderrichtlinien des BMBF sind Kooperationen zwischen KMU und institutionellen Forschungseinrichtungen ausdrücklich erwünscht.⁹³ Derartige Kooperationen sollen es insbesondere ermöglichen, Forschungsergebnisse leichter in innovative Produkte und Dienstleistungen zu überführen.⁹⁴

Für institutionelle Forschungseinrichtungen gilt im Subventionsbereich eine vergleichbare Auslegungsregel wie für die Projektförderung.⁹⁵ Forschung, die dort (außerhalb von Unternehmen) stattfindet, ist danach in der Regel nicht unmittelbar darauf gerichtet die Leistungskraft von Unternehmen zu stärken.

5.2 Vorläufige Würdigung

In den hier aufgeführten Beispielen will das BMBF KMU bei dem beschleunigten Technologietransfer aus dem vorwettbewerblichen Bereich in die praktische Anwendung stärken oder Perspektiven für die Kommerzialisierung fördern. Es zielt so direkt oder indirekt auf die Produktreife und damit eine Markteinführung ab. Im Ergebnis verfolgt es, auch wenn Förderrichtlinien nur vorwettbewerbliche FuE-Vorhaben adressieren, darüberhinausgehende Ziele. Wann diese Ziele erreicht werden, ist grundsätzlich offen.

Zielsetzungen des BMBF haben wir auch bereits oben im Zusammenhang mit der Berichterstattung für den Subventionsbericht aufgezeigt. In den dort angeführten Beispielen ist anhand der für die Zielerreichung wegweisenden Indikatoren hingegen die Markteinführung und die wirtschaftliche Verwertung in einem überschaubaren Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten.⁹⁶

Diese gegenläufigen Beispiele zeigen die Schwierigkeit des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs auf. Wann die Ziele erreicht werden sollen, ist zum maßgeblichen Zeitpunkt, (Ausrichtung der Fördermaßnahme, also vor Vorhabenbeginn) offen. Denn Forschung ist selten planbar. Der forschungsbezogene Subventionsbegriff bildet dies nicht ab, weil er auf die

⁹³ Nummern 1.1 und 1.2 Richtlinie KMU-innovativ: Zukunft der Wertschöpfung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/07/2023-07-26-Bekanntmachung-Wertsch%C3%B6pfung.html>; Nummern 1.1 und 4 Richtlinie KMU-innovativ: Produktionsforschung abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-09-Bekanntmachung-KMU-innovativ.html>; Nummern 1 und 4 Richtlinie KMU-innovativ: Informations- und Kommunikationstechnologie, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/12/2021-12-20-Bekanntmachung-IKT.html>; Nummern 1.2 und 4 Richtlinie KMU-innovativ: Biomedizin, abrufbar unter <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/14924.php>; Nummer 4 Richtlinie Erforschung, Entwicklung und Nutzung von Methoden der Künstlichen Intelligenz in KMU, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/03/2876_bekanntmachung.html; Nummer 4 Richtlinie KMU-innovativ: Materialforschung, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2021/09/2021-09-06-Bekanntmachung-KMU.html>.

⁹⁴ BuFI 2022, S. 43, abrufbar unter https://www.bundesbericht-forschung-innovation.de/files/BMBF_BuFI-2022_Hauptband.pdf.

⁹⁵ Tz. 1.2.3.

⁹⁶ Tz. 3.2.3 und Tz. 3.3.

mit Fördermaßnahmen verbundenen Erwartungen des Zuwendungsgebers abstellt. Fehlt es an Indikatoren, so gibt es dafür auch keine belastbaren Anhaltspunkte.

Zudem wird der forschungsbezogene Subventionsbegriff von unbestimmten Begriffen und subjektiven Einschätzungen dominiert:

- „überschaubarer Zeitraum“,
- „relativ große Wahrscheinlichkeit“ und
- „erwarten“.

Hierfür fehlt es an allgemeingültigen Beurteilungsmaßstäben:

- Wann ein **„überschaubarer Zeitraum“** vorliegt, erläutert der Subventionsbericht nicht. Das BMBF sieht nur kurzfristige Zeiträume als relevant an, nicht aber mittel- und langfristige. Das ist aber nicht zwangsläufig so. Auch in dem obigen Beispiel, wo die Ergebnisse der geförderten Projekte spätestens zwei Jahre nach Projektende auf dem Markt sein sollen, ist der Zeitraum überschaubar. Ein Zeitraum kann zudem überschaubar sein, wenn die erforderlichen Schritte bis zur Markteinführung feststehen, allerdings eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werden. Beispielsweise, weil hierfür zunächst eine Fertigungsstraße angepasst oder eine Produktionsstätte erweitert werden muss. Anhand der notwendigen ex-ante-Prognose lässt sich dies nicht zwangsläufig beurteilen. Der Vorhabenverlauf ist bei FuE nicht vorhersehbar.
- Fraglich ist auch, wie vor Vorhabenbeginn die **„relativ große Wahrscheinlichkeit“** der Markteinführung und wirtschaftlichen Verwertung beurteilt werden soll. Es wird eine weitere Prognose gefordert. Deren Schwierigkeit ist auch hier, dass Forschung selten vorhersagbar und nur eingeschränkt planbar ist. Es herrscht zum Beginn einer Maßnahme häufig Unklarheit über deren Ausgang. Dies belegen bereits die hausintern vom BMBF zur Evaluation von Förderprogrammen getroffenen Feststellungen.
- Offen ist zuletzt, wann die Markteinführung und damit die wirtschaftliche Verwertung zu **„erwarten“** ist. Hierfür fehlt es an allgemeingültigen Grundsätzen. Eine gleichmäßige Handhabung ist nicht sichergestellt.

Der forschungsbezogene Subventionsbegriff verlangt im Ergebnis eine Negativabgrenzung. Alles, was nicht von vornherein auf die dortigen Ziele gerichtet und von einer bestimmten Erwartungshaltung umfasst ist, ist keine Subvention. Der Zuwendungsgeber hat es damit in der Hand, ob Förderungen im Subventionsbericht aufgeführt werden oder nicht. Die Einschätzung, ob Zuwendungen Subventionen sind, ist in sein Belieben gestellt. Sein Förderansatz und sein Wille sind alleinentscheidend. Ein umfassender und transparenter Überblick über Subventionen im Subventionsbericht ist damit nicht sichergestellt. Es mangelt an sachgerechten Kriterien.

Demgegenüber kennt der Subventionsbegriff des StabG⁹⁷ solche subjektiven (ungesicherten) Elemente und Erwartungshaltungen nicht. Auch der AGVO⁹⁸ und damit dem FZulG⁹⁹ sind sie fremd. Die Zielsetzung des Subventionsberichts (Information für Haushaltsentscheidungen)¹⁰⁰ erfordert aber ebenfalls objektive Kriterien. Sie müssen sich beispielsweise daran orientieren, ob es sich um allgemeine Staatsaufgaben handelt, die keine Subventionen sind, oder um sonstige Maßnahmen. Nur dann kann der Subventionsbericht dem Haushaltsgesetzgeber eine zuverlässige Grundlage für seine Entscheidungen bieten. Ob der forschungsbezogene Subventionsbegriff angesichts dessen mit dem StabG vereinbar ist, ist überdies zweifelhaft.

Auch die Unternehmensrealität fließt nicht in die Betrachtung ein. Forschung ist dort kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Grundlagenforschung hat hingegen in der Privatwirtschaft einen geringeren Stellenwert. FuE ist hier überwiegend anwendungsorientiert und im Wesentlichen darauf ausgerichtet, unmittelbar wirtschaftlich verwertbare Ergebnisse zu erzielen.¹⁰¹ Bei der Bewerbung um Förderungen dürfte ein solcher Zweck für KMU leitend sein. Derzeit spielt dies aber bei der Einordnung einer Fördermaßnahme als Subvention für den Subventionsbericht keine Rolle.

Für die sachgerechte Einordnung von Zuwendungen im FuE-Bereich als Subventionen fehlt es damit an einer eindeutigen und transparenten Basis. Bloße Erwartungen des Zuwendungsgebers sind keine solide Grundlage für haushaltsrelevante Informationen und die darauf beruhenden Entscheidungen. Willkür bei der Einordnung von Maßnahmen als Subvention ist dadurch nicht ausgeschlossen. Die Einordnung als Subvention darf nicht auf den Vorstellungen des Zuwendungsgebers im Vorfeld einer Fördermaßnahme beruhen. Subventionen müssen vielmehr klar, umfassend und objektiv als solche identifiziert werden (können). Nur dann kann im Subventionsbericht zielgerichtet darüber sowie über die Umsetzung der Subventionspolitischen Leitlinien berichtet werden. Der Haushaltsgesetzgeber muss dem Subventionsbericht fundierte Informationen entnehmen können, um seine Entscheidungen daran auszurichten und Mittel zielgerichtet einzusetzen. Angesichts der Haushaltslage ist dies umso mehr geboten. Eine Revision des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs und seine Ausrichtung an objektiven Gesichtspunkten ist unabdingbar.

Einer Revision bedarf auch das Abgrenzungskriterium für institutionelle Forschungseinrichtungen. In verschiedenen Förderrichtlinien des BMBF sind Kooperationen zwischen KMU und institutionellen Forschungseinrichtungen ausdrücklich erwünscht. Sie können beispielsweise gemeinsam an einem Thema forschen. Ob und inwieweit hier sowie in weiteren Fällen in denen (auch) institutionelle Forschungseinrichtungen gefördert werden, die Auslegungsregel

⁹⁷ Tz. 1.2.2.

⁹⁸ Tz. 1.4.

⁹⁹ Tz. 1.5.

¹⁰⁰ Vgl. dazu Tz. 1.2.1.

¹⁰¹ BuFI 2022, S. 43, abrufbar unter https://www.bundesbericht-forschung-innovation.de/files/BMBF_BuFI-2022_Hauptband.pdf.

für institutionelle Forschungseinrichtungen¹⁰² greift, ist weder im Subventionsbericht noch anderweitig festgelegt. Ob die bloße Beteiligung einer institutionellen Forschungseinrichtung ausreicht, damit ein Vorhaben keine Subvention ist oder ob nach den verschiedenen Vorhabenpartnern zu unterscheiden ist, ist unklar. Die Einschränkung im Subventionsbericht („spricht dieses dafür“¹⁰³) reicht hierfür nicht aus. Eine gleichförmige Handhabung wird so nicht sichergestellt. Klare Regelungen, die die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten institutioneller Forschungseinrichtungen an Vorhaben berücksichtigen, sind unverzichtbar.

5.3 Empfehlung

Wir haben angeregt, dass das BMBF – anlässlich der beabsichtigten Überprüfung des Subventionsbegriffs für den 30. Subventionsbericht und unter Beachtung unserer vorstehenden Hinweise – den forschungsbezogenen Subventionsbegriff sowie dessen Auslegungsregeln innerhalb der Bundesregierung zur Diskussion stellt. Ziel sollten objektive Kriterien für die Einordnung von Subventionen im FuE-Bereich sein.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es unserer Anregung folgen werde. Es werde innerhalb der Bundesregierung eine Diskussion zur Überarbeitung des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs anstoßen. Hierbei werde es das BMF, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und die weiteren Ressorts, die Forschung fördern, einbeziehen.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt unserer Empfehlung. Es will eine Diskussion über den forschungsbezogenen Subventionsbegriff anstoßen. Die Stellungnahme des BMBF zur Tz. 3 (Berichterstattung über Subventionen)¹⁰⁴ zeigt noch einmal wie dringend dessen Überarbeitung geboten ist. Sie verdeutlicht auch wie willkürlich, subjektiv beeinflussbar und steuerbar der forschungsbezogene Subventionsbegriff ist. Beweggründe und Indikatoren können, je nach individueller Gewichtung des Zuwendungsgebers, für eine Berichterstattung im Subventionsbericht maßgeblich sein oder nicht. Einer wirksamen Kontrolle ist dies nicht zugänglich und einer transparenten und nachvollziehbaren Berichterstattung abträglich. Umso wichtiger ist es, dass die

¹⁰² Tz. 1.2.3.

¹⁰³ Tz. 1.2.3.

¹⁰⁴ Siehe Tz. 3.5.

Ressorts objektive Kriterien beschließen. Wir erwarten, dass das BMBF sich hierfür einsetzt.¹⁰⁵

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

¹⁰⁵ Ungeachtet unserer Einschätzung zum forschungsbezogenen Subventionsbegriff ist er aktuell zu beachten. Wir haben ihn deshalb dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung zugrunde gelegt.