

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die Prüfung

Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“

Kapitel 0901 Titel 892 10

3. Juli 2026



Geschäftszeichen: III 1 - 0002790

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkungen	11
1.1	Maritime Wirtschaft und maritime Souveränität.....	11
1.2	Förderprogramm.....	11
2	Erfolgskontrollen des Förderprogramms und Subventionierung	14
2.1	Ziele und Wirkungen des Förderprogramms.....	15
2.2	Förderprogramm und Subventionspolitische Leitlinien.....	17
2.3	Würdigung und Empfehlungen	18
2.4	Stellungnahme des BMWÉ.....	20
2.5	Abschließende Würdigung	21
3	Kofinanzierung durch die Länder	22
3.1	Änderung der Höhe der Kofinanzierung	22
3.2	Würdigung und Empfehlung.....	23
3.3	Stellungnahme des BMWÉ.....	24
3.4	Abschließende Würdigung	25
4	Antrags- und Bewilligungsverfahren.....	25
4.1	Regelungen in der Förderrichtlinie.....	25
4.2	Auswertungen zu Förderfällen.....	27
4.3	Würdigung und Empfehlungen	28
4.4	Stellungnahme des BMWÉ.....	29
4.5	Abschließende Würdigung	29
5	Aktenführung und Vorgangsbearbeitung.....	30
5.1	Umsetzung des Förderprogramms durch das BAFA	30
5.2	Würdigung und Empfehlungen	31
5.3	Stellungnahme des BMWÉ.....	31
5.4	Abschließende Würdigung	32
6	Aufträge und gleichzeitige Förderzusagen des Bundes.....	32
6.1	Förderungen von im Auftrag des Bundes gebauten Schiffen.....	32

6.2 Würdigung und Empfehlung.....	33
6.3 Stellungnahme des BMW.....	34
6.4 Abschließende Würdigung	34

Abkürzungsverzeichnis

A

AGVO *Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung*

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

F

FRL *Förderrichtlinie*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KMU *Kleine und mittlere Unternehmen*

M

MCS *Maßnahmencontrollingsystem*

V

VE *Verpflichtungsermächtigungen*

VV *Verwaltungsvorschriften*

W

WU *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2025 das Förderprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ (Kapitel 0901 Titel 892 10) geprüft. Das Förderprogramm ist im Subventionsbericht der Bundesregierung enthalten. Bund und Länder unterstützen mit dem Programm seit dem Jahr 2005 inländische Werften bei der erstmaligen industriellen Anwendung und Entwicklung innovativer schiffbaulicher Produkte oder Verfahren. Dafür sind allein vom Bund bis zum Jahr 2024 etwa 300 Mio. Euro verausgabt worden. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als nachgeordnete Behörde des BMWE ist für die Umsetzung des Programms zuständig. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWE stellt der Bundesrechnungshof folgende Prüfungsergebnisse abschließend fest:

0.1

Das BMWE ist haushaltsrechtlich verpflichtet, den Erfolg von Förderprogrammen regelmäßig in Bezug auf die Zielerreichung, Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren. Zur Notwendigkeit solcher Erfolgskontrollen bekennen sich auch die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Das Förderprogramm ist eine Finanzhilfe im Sinne dieser Leitlinien. Finanzhilfen sind zu befristen und grundsätzlich degressiv auszugestalten.

Das BMWE verfolgt mit dem Programm eine Vielzahl ambitionierter Förderziele, ohne allerdings Soll-Werte für die Zielindikatoren festgelegt zu haben. Es hat das Förderprogramm letztmals im Jahr 2016 evaluieren lassen. Die Evaluierung hat aufgezeigt, dass die Wirkungen des Programms über die Output-Ebene hinaus nur schwer methodisch belastbar zu ermitteln sind. Das BMWE beabsichtigte zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes, eine neue Evaluierung Anfang 2026 zu beauftragen. Das BMWE hat das Förderprogramm allein seit dem Jahr 2015 mehrfach verlängert und im Ergebnis praktisch gleichgerichtet und mit vergleichbaren Haushaltsansätzen fortgeführt. Damit hat es sich über die Grundsätze der Befristung und Degression bei Finanzhilfen hinweggesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWE die überfällige Erfolgskontrolle des Förderprogramms unverzüglich durchführt. Dabei soll es auch untersuchen, ob und inwieweit ein Förderprogramm überhaupt geeignet ist, eine wettbewerbsfähige und resiliente maritime Industrie nachhaltig zu unterstützen. Sofern das BMWE an einem Förderprogramm festhalten will, muss es die bisherige „Zielarchitektur“ grundlegend überarbeiten und die Subventionspolitischen Leitlinien beachten.

Das BMWE hat eingeräumt, dass es seit der Evaluation im Jahr 2016 keine angemessene systematische Überprüfung des Förderprogramms durchgeführt hat. Eine neue Evaluation solle

feststellen, inwieweit die Förderziele erreicht werden, welche konkreten Innovations- und Investitionseffekte erzielt wurden und ob die eingesetzten Haushaltsmittel wirtschaftlich verwendet werden. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sollen in der Evaluation berücksichtigt werden. Die Evaluatoren hätten im Jahr 2016 die Geeignetheit des Förderprogramms bestätigt, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Werften beizutragen. Angesichts verschärfter aktueller Rahmenbedingungen sei Innovationsförderung entscheidend. Es handele sich dabei um ein erklärtes politisches Ziel der Bundesregierung. Sowohl die Förderrichtlinie als auch die einzelnen Vorhaben seien zeitlich begrenzt. Eine degressive Mittelentwicklung sei kein Selbstzweck. Das Fördervolumen orientiere sich hier am tatsächlichen Bedarf und sei angesichts des hohen Transformationsdrucks sachlich gerechtfertigt. Das Förderprogramm sei nicht degressiv ausgestaltet, um nicht die Erreichung des eigentlichen Förderziels zu gefährden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWF auf Basis der angekündigten Evaluation die seit Jahren ausstehende Erfolgskontrolle des Förderprogramms zügig nachholt. Die haushaltsrechtliche Verpflichtung, solche Erfolgskontrollen durchzuführen, besteht unabhängig von politischen Prioritäten für die Stärkung eines bestimmten Wirtschaftszweiges. Die Argumentation des BMWF zur Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien überzeugt nicht. Vom Grundsatz der Degression darf nur ausnahmsweise und mit einer detaillierten Begründung abgewichen werden. Würde man der pauschalen Begründung des BMWF hier folgen, könnten Förderprogramme mit extrem ambitionierten, unscharfen und/oder zahlreichen Zielen jahrelang ohne Degression fortgeführt werden. Vielmehr müssen Förderprogramme grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass die Förderziele über einen begrenzten Zeitraum mit degressivem Mitteleinsatz erreicht werden können. Die bloße Tatsache, dass die Förderrichtlinie bzw. die Fördervorhaben zeitlich befristet sind, stellt im Übrigen nicht automatisch die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien sicher. De facto läuft das Förderprogramm seit Jahren praktisch unverändert weiter, wodurch der Grundsatz der Befristung umgangen wird. (Tz. 2)

0.2

Das Zuwendungsrecht sieht vor, dass sich Dritte angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen sollen, sofern der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt.

Seit dem Jahr 2019 finanziert der Bund grundsätzlich zwei Drittel der zuwendungsfähigen Projektkosten. Außerdem übernimmt er die alleinige Finanzierung der Zuwendungen für Produkt- und Verfahrensinnovationen von Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Es ist nicht ersichtlich, warum das Bundesinteresse an dem Förderprogramm derart überwiegt, dass der Bund die finanzielle Hauptlast trägt. Die erhofften Wirkungen wie eine zusätzliche Wertschöpfung und zusätzliche Arbeitsplätze beziehen sich überwiegend auf die regionale Ebene und sind damit primär im Interesse der Länder.

Das BMWF hat bei der Gewährung von Zuwendungen und insbesondere bei Anteilfinanzierungen das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers, das Interesse Dritter und das Interesse des Bundes im konkreten Fall abzuwägen und bei der Festlegung seines Finanzierungsanteils zu berücksichtigen. Es sollte deshalb unverzüglich Verhandlungen mit den Ländern über einen höheren Kofinanzierungsanteil aufnehmen.

Das BMWF hat das Bundesinteresse mit der erheblichen nationalen Bedeutung der maritimen Industrie für die wirtschaftliche Resilienz, die industrielle Souveränität sowie zunehmend auch für die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands (und Europas) begründet. Die bestehende Finanzierungsarchitektur sei angesichts der gewachsenen strategischen Bedeutung des Schiffbaus für den Bund weiterhin sachlich vertretbar. Eine fortlaufende Prüfung der Kofinanzierungsstrukturen bleibe dennoch angezeigt.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, die Länder stärker an der Finanzierung des Programmes zu beteiligen. Denn ungeachtet des vom BMWF geltend gemachten nationalen Interesses an der Werftindustrie profitieren die Länder erheblich von einer Stärkung der jeweiligen Werftstandorte. (Tz. 3)

0.3

Das Förderprogramm hat ein zweistufiges Antragsverfahren. Nach einem Mindestantrag haben die Antragsteller zwölf Monate Zeit, ergänzende Unterlagen einzureichen und den Antrag damit zu vervollständigen.

Bei zahlreichen Projekten hielten die Antragsteller diese Frist nicht ein. Das BAFA musste dann die Fristen (zum Teil mehrfach) verlängern. Auch aufgrund von Besonderheiten des Förderverfahrens (u. a. Abstimmung der Kofinanzierung mit den Ländern, Einschaltung eines Gutachters) dauert das Antragsverfahren im Schnitt zwei Jahre von der Einreichung des Mindestantrags bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids.

Die gegenwärtige Förderpraxis führt zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand im BAFA und erschwert die sachgerechte Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) für das Programm.

Das BMWF sollte eine deutlich längere Frist zwischen dem Eingang des Mindestantrags und der Vorlage der ergänzenden Unterlagen als bisher vorsehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Unterlagen, die älter als 24 Monate sind, ohnehin nochmals neu durch den Antragsteller einzureichen sind. Fristverlängerungen sollte das BAFA künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen und nur einmalig gewähren. Entsprechend sollte das BMWF die Förderrichtlinie überarbeiten.

Das BMWF hat dazu ausgeführt, dass es den vorgeschlagenen Anpassungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren zustimme, insbesondere zu längeren Fristen zur Vervollständigung von Anträgen. (Tz. 4)

0.4

Die Bundesregierung will mit einer leistungsfähigen, wirtschaftlich betriebenen und modernen Informationstechnik die Potenziale der Digitalisierung nutzen und möglichst redundanzfreie, vernetzte, IT-gestützte Prozesse schaffen.

Bereits die Evaluierung des Förderprogramms aus dem Jahr 2016 wies darauf hin, dass ein Großteil der Informationen zum Förderprogramm nur in Papierform vorlag. Die Autoren empfahlen, die Antragsdaten umfassender und verstärkt in einer digitalen Datenbank zu erfassen. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das BAFA das Förderprogramm, abgesehen von E-Mails und einzelnen Excel-Tabellen, weiterhin vollständig in Papierform administriert und dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWF aufgefordert, umgehend Schritte zur Digitalisierung des Förderprogramms einzuleiten. Sollte sich herausstellen, dass eine digitalisierte Administration kaum oder gar nicht möglich ist, ist das Förderverfahren so anpassen, dass eine Digitalisierung möglich wird.

Das BMWF hat mitgeteilt, dass der Prozess der elektronischen Antragstellung bereits weit fortgeschritten sei. Der Prozess werde voraussichtlich in Kürze abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die vom BMWF geschilderte Maßnahme nur einen ersten Schritt zur Digitalisierung des Förderprogramms darstellt. Er erwartet, dass künftig alle Bearbeitungsschritte im Förderprogramm medienbruchfrei digital erfolgen. (Tz. 5)

0.5

Im Gegensatz zu öffentlichen Aufträgen sind Zuwendungen insbesondere alle Geldleistungen des Bundes, die dem Empfänger zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben gewährt werden, an deren Förderung der Bund ein erhebliches Interesse hat und bei denen der Empfänger dem Bund oder Dritten keine volle Verfügungsbefugnis einräumt.

Das BAFA hat Zuwendungen aus dem Förderprogramm für den Bau von Schiffen gewährt, die der Bund gegen Entgelt aus zwei anderen Einzelplänen und nach seinen Vorgaben in Auftrag gegeben hatte. Die Schiffe sollen dem Bund nach Fertigstellung zur Verfügung stehen. Es handelt sich somit um einen Leistungsaustausch. Die (zusätzliche) Bewilligung von Zuwendungen ist daher haushaltsrechtlich unzulässig gewesen. Zudem beeinträchtigt die

Finanzierung der Schiffe aus verschiedenen Einzelplänen und Förder- bzw. Verwaltungskapiteln die Nachvollziehbarkeit der Ausgaben erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWF aufgefordert, künftig sicherzustellen, dass das BAFA bei Aufträgen des Bundes keine Zuwendungen mehr gewährt.

Das BMWF hat in seiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass Innovationsförderungen auch bei öffentlichen Aufträgen haushaltsrechtlich zulässig bleiben sollen, sofern ausschließlich innovationsbedingte Zusatzaufwände und nicht die reguläre Auftragsleistung gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof folgt dieser Argumentation nicht. Für die Bewertung, ob es sich um eine Zuwendung oder einen Leistungsaustausch handelt, ist es unerheblich, ob es sich bei dem bestellten Produkt bzw. einer seiner Komponenten um eine Innovation oder eine bereits erprobte Technologie handelt.

Das BMWF ist aufgefordert, künftig in solchen Fällen auf eine zusätzliche Finanzierung aus Zuwendungen zu verzichten. (Tz. 6)

1 Vorbemerkungen

1.1 Maritime Wirtschaft und maritime Souveränität

Im Jahr 2017 verabschiedete das Bundeskabinett die „Maritime Agenda 2025“. Demnach ist es erklärtes Ziel der maritimen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, neue Technologiefelder und Wachstumsmärkte gemeinsam mit der Wirtschaft zu identifizieren und durch gezielte Forschungs- und Entwicklungsförderung zu begleiten. Die Bundesregierung will u. a. verstärkte Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation anreizen, die Marktanteile der deutschen Industrie stärken und ihre Weltmarktführerschaft in zentralen Segmenten erreichen/sichern.¹

In der 20. Legislaturperiode hat der Deutsche Bundestag den Antrag „Maritime Souveränität in der Zeitenwende“ angenommen.² Dieser betont die wichtige Rolle einer innovativen und wettbewerbsfähigen maritimen Industrie zur Erreichung der Klimaschutz- und Meeresschutzziele, zur Sicherung der Energieversorgung und -souveränität, sicherer Handelsrouten, funktionierender wie resilienter Lieferketten sowie zum Schutz Kritischer Infrastruktur. Er formuliert das Ziel einer Stärkung maritimer europäischer Souveränität. Der Deutsche Bundestag begrüßte die Unterstützung der maritimen Wirtschaft durch Förderprogramme in maritimen Technologien, Forschung und Entwicklung und innovativem Schiffbau sowie die am Bedarf orientierte kontinuierliche Anpassung der Förderprogramme.

Die Parteien, die die aktuelle Bundesregierung bilden, befürworten in ihrem Koalitionsvertrag eine europäische maritime Strategie, die die Wettbewerbsfähigkeit des Schiffbaus, der Schiffbauzulieferer und der maritimen Technologien stärkt.³

1.2 Förderprogramm

Mit dem Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ wollen Sie deutsche Werften und mit ihnen verbundene Unternehmen bei der erstmaligen industriellen Anwendung und Entwicklung innovativer Produkte oder Verfahren für den Schiffbau, für Schiffsreparaturen oder Schiffsumbauten bei Handelsschiffen mit Eigenantrieb sowie bei Offshore-Strukturen unterstützen (Typschiffe, Komponenten, Systeme). Die Arbeitsplätze und/oder Wertschöpfungsketten an den deutschen Standorten der Branche sollen langfristig gesichert werden.⁴ Das erhebliche

¹ Bundestagsdrucksache 18/10911.

² Bundestagsdrucksache 20/7571.

³ Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode zwischen CDU, CSU und SPD: Verantwortung für Deutschland, Zeile 246 f.

⁴ Nummer 1.1 der aktuellen Förderrichtlinie.

Bundesinteresse an der Förderung begründen Sie weitestgehend mit denjenigen Argumenten, die sich der Deutsche Bundestag in der 20. Legislaturperiode zu Eigen gemacht hat (s. o.).

Die Zuwendungen aus dem Förderprogramm werden grundsätzlich zu zwei Dritteln aus Haushaltsmitteln des Bundes sowie zu einem Drittel aus Haushaltsmitteln desjenigen Landes finanziert, in dem der Antragsteller seinen Sitz und Geschäftsbetrieb hat (Kofinanzierung). Ist das Land mit dem Sitz und Geschäftsbetrieb des Antragstellers nicht identisch mit dem Land, in dem wesentliche Teile der durch die Förderung begünstigten und durch den Antragsteller ausgeführten Wertschöpfung stattfinden, so ist für die Ermittlung des kofinanzierenden Landes ausschlaggebend, in welchem Land der überwiegende Teil der durch den Antragsteller ausgeführten Wertschöpfung an der Innovation stattfindet.⁵

Seit Beginn des Förderprogramms am 8. März 2005 ist das BAFA für die Umsetzung zuständig.

Die aktuelle Förderrichtlinie (FRL) vom 24. Juni 2024 ist bis zum Auslaufen ihrer beihilferechtlichen Grundlage, der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), zusätzlich einer Anpassungsperiode von sechs Monaten, mithin bis zum 30. Juni 2027 befristet. Sollte die zeitliche Anwendung der AGVO ohne die Beihilferegelung betreffende relevante inhaltliche Veränderungen verlängert werden, verlängert sich die Laufzeit dieser FRL entsprechend, nicht aber über den 31. Dezember 2028 hinaus.⁶

Seit Beginn des Förderprogramms bis Ende des Jahres 2024 haben Sie 297 Mio. Euro verausgabt. Die seit dem Jahr 2021 jährlich veranschlagten und verausgabten Mittel aus Kapitel 0901 Titel 892 10 ergeben sich aus Tabelle 1.

⁵ Nummer 4.1 der aktuellen FRL.

⁶ Nummer 8 der aktuellen FRL.

Tabelle 1

Soll- und Ist-Ausgaben bei Kapitel 0901 Titel 892 10

Jahr	Soll	Ist	Anteil Ist/Soll
	in Tsd. Euro		in %
2021	30 000	29 886	99,6
2022	33 000	21 785	66,0
2023	37 000	22 784	61,6
2024	37 000	26 348	71,2
2025	32 000	30 618	95,7
2026	34 222		

Quelle: Bundeshaushalt und Haushaltsrechnungen des Bundes. Ist-Zahl 2025: vorläufige Haushaltsrechnung 2025.

Der Haushaltsgesetzgeber erhöhte den Ausgabenansatz im Bundeshaushalt 2026 um 10,6 Mio. Euro im Vergleich zum Regierungsentwurf. Damit solle die Hightech Rolle der deutschen Werften gestärkt und die Beschäftigung auch in strukturschwachen Regionen gesichert werden.

Im Bundeshaushalt 2025 waren bei dem Titel VE von 33 Mio. Euro mit folgenden Fälligkeiten vorgesehen:

- Haushaltsjahr 2026 bis zu 11 Mio. Euro,
- Haushaltsjahr 2027 bis zu 9 Mio. Euro,
- Haushaltsjahr 2028 bis zu 10 Mio. Euro und
- Haushaltsjahr 2029 bis zu 3 Mio. Euro.

Im Bundeshaushalt 2026 sinken die VE auf 19,2 Mio. Euro mit folgenden Fälligkeiten:

- Haushaltsjahr 2027 bis zu 4,5 Mio. Euro,
- Haushaltsjahr 2028 bis zu 4,7 Mio. Euro,
- Haushaltsjahr 2029 bis zu 7 Mio. Euro und
- Haushaltsjahr 2030 bis zu 3 Mio. Euro.

Der Titel für das Förderprogramm ist hinsichtlich der Ausgaben mit Kapitel 0901 Titel 683 12 (Maritime Technologien – Forschung, Entwicklung und Innovation) gegenseitig deckungsfähig. Die VE sind ebenfalls zwischen beiden Titeln gegenseitig deckungsfähig, allerdings nur bis zu einem bestimmten Betrag.⁷

⁷ Im Bundeshaushalt 2026 bis zu 5,5 Mio. Euro, davon fällig 2,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2027, 1,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2028, 1 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2029 und 0,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2030.

In den Jahren 2016 bis 2024 waren Sie verpflichtet, jährlich den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über das Programm „Innovativer Schiffbau“ und dessen Wirkung zu informieren. Im Jahr 2025 entschied der Haushaltsausschuss, künftig auf diese Berichte zu verzichten.

2 Erfolgskontrollen des Förderprogramms und Subventionierung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO wird diese Forderung konkretisiert. Danach muss die Bundesverwaltung die Wirtschaftlichkeit

- bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen,
- während ihrer Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) sowie
- nach deren Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) untersuchen.

Gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO ist die Erfolgskontrolle ein systematisches Prüfungsverfahren, mit dem während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festgestellt werden soll, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen sind zusätzlich begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

Für übergeordnete Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen (VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO).

Jede mit Zuwendungen geförderte Einzelmaßnahme ist im Rahmen der Erfolgskontrolle daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist (VV Nummer 11a.1 zu § 44 BHO).

Das Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ ist im Subventionsbericht der Bundesregierung enthalten. Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle, da die

Begünstigung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit längerfristig schädliche Folgen hat. Die Bundesregierung hat Subventionspolitische Leitlinien entwickelt. Hiernach sind Subventionen u. a. zu befristen und grundsätzlich degressiv auszugestalten.

2.1 Ziele und Wirkungen des Förderprogramms

Ergebnisse der Evaluation im Jahr 2016

Das BMWF ließ das Programm letztmals im Jahr 2016 im Hinblick auf die Zielerreichung, seine Wirkungen und seine Wirtschaftlichkeit evaluieren. Die Evaluatoren entwickelten dazu ein hierarchisiertes Zielmodell mit Output-, Outcome- und Impact-Ebene:

- **Output-Ebene:** Nachweis der Verbesserung der Sicherheit eines Schiffs/einer Offshore-Struktur, nachweisbare Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit eines Schiffs/einer Offshore-Struktur, nachweisbare Verbesserungen des Produktionsprozesses, nachweisbare Qualitäts- und Leistungsverbesserungen im Umweltbereich,
- **Outcome-Ebene:** Erhalt/Steigerung der Fähigkeit zur Umsetzung innovativer Lösungen, Beitrag zur Minimierung technischer/wirtschaftlicher Fehlschläge, Qualifizierung von Fachkräften/Entwicklung der Fähigkeiten, signifikante Steigerung von Umfang, Reichweite, Mittel oder Geschwindigkeit der Innovationstätigkeit,
- **Impact-Ebene:** Schaffung von Anreizen für verstärkte Innovationstätigkeit, Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung von Arbeitsplätzen, Erhöhung der Wertschöpfung in zum Teil strukturschwachen Regionen.

Die Evaluatoren stellten fest, dass die **einzelnen Vorhaben** überwiegend erfolgreich abgeschlossen wurden. Auf **Output-Ebene** leisteten die Projekte insbesondere einen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und zur Verbesserung des Produktionsprozesses. Eine differenzierte Quantifizierung der **Wirkungen** durch die geförderten Vorhaben sei aus Sicht der Werften kaum möglich. Die Förderung trage allerdings grundsätzlich zur Entwicklung neuer innovativer Lösungen bei. Die Zusicherung der geforderten Leistungsstandards und Ausstattungsmerkmale gegenüber den Kunden sei Voraussetzung für einen erfolgreichen Vertragsabschluss, das generelle Fortbestehen der Werft und die Sicherung der Arbeitsplätze. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit resultiere aus der Schaffung und Sicherung von Alleinstellungsmerkmalen, der Einhaltung neuer Standards, der Gewinnung zusätzlichen Know-hows (Einsatz des Wissens in weiteren Projekten) und einer Imageverbesserung. Die Erschließung neuer Absatzmärkte (regional oder nach Produktgruppen) spiele dagegen eine vergleichsweise geringere Rolle. Die Erhöhung der Wertschöpfung in der Region werde insbesondere durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Zulieferern erlangt oder durch den Anstoß von neuen Wertschöpfungsketten durch die Innovationen. Die Intensivierung und Ausweitung der Innovationstätigkeit spielten nach eigenen Aussagen der Werften eine eher geringere Rolle. Bei diesen Projekten würden die

Spezifika des Schiffes und der Komponenten durch den Auftraggeber oder Vorschriften vorgegeben.

Aktuelle Förderziele und geplante neue Evaluation

Im Vorfeld der Veröffentlichung der derzeit gültigen FRL erstellten Sie im Jahr 2024 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU). Sie haben die Förderziele aus der WU in Ihr internes Controlling übernommen:

Ziel der Förderung sei es, für den deutschen Schiffbau Anreize für verstärkte Investitionen in schiffbauliche Produkte und Verfahren zu schaffen (Priorität 1). Dazu gehören seit dem Jahr 2012 auch Offshore-Strukturen.

Das Förderprogramm solle zudem die hohen technischen und wirtschaftlichen Risiken beim Bau von Prototypen (Typschiffe und Komponenten) mindern, die im Schiffbau immer zugleich auch kommerziell verwertet werden müssen (Priorität 2). Es solle dazu beitragen, die Hightech Rolle der deutschen Werften im weltweiten Vergleich zu stärken, und damit Wettbewerbsvorteile und Beschäftigung (insbesondere auch in strukturschwachen Regionen) sichern (Priorität 3). Mit der Förderung sollen Arbeitsplätze gesichert (Priorität 4) und vorrangig schiffbauliche Innovationen gefördert werden, die Qualitäts- und Leistungsverbesserungen im Klima- und Umweltbereich erzielen (Priorität 5). Für die Ziele sind im Maßnahmencontrollingsystem (MCS)-Datenblatt zahlreiche Indikatoren angegeben, jedoch keine Soll-Werte, anhand derer sich der Zielerreichungsgrad messen ließe.

In Ihrer WU weisen Sie darauf hin, dass die Strukturmerkmale des innovativen Schiffbaus in Deutschland die Wirkungsmessung der Förderung vor erhebliche Herausforderungen stellen würde. Klassische Kontrollgruppenansätze könnten nicht angewendet werden, da Vergleichsgruppen nicht oder nicht in ausreichender Größe existieren würden. Selbst qualitative Ansätze zur Abschätzung der Förderwirkungen könnten nur sehr begrenzt zum Einsatz kommen. Zu starke und zu viele Rahmenbedingungen würden die Förderwirkungen vor dem Hintergrund eines sehr kleinen Kreises von Fördernehmern überlagern. Demnach gestalte sich ein Soll-Ist-Vergleich zur Bewertung der Förderwirkungen schwierig. Sie verwiesen in Ihrer WU auf die teilweise in den Verwendungsnachweisen geforderten quantitativen Nachweise (z. B. Anzahl der geförderten Projekte, Höhe der Innovationskosten, erzielte Produkt- und Verfahrensinnovationen, die konkret zu Qualitäts- oder Umweltverbesserungen beigetragen haben, sowie Beschäftigungswirkungen in der Werftbranche bei Projektabschluss). Diese Ansätze ermöglichen aus Ihrer Sicht eine nachprüfbare Bewertung, wie effizient die Fördermittel eingesetzt worden sind und welche Impulse durch den multiplen Effekt von Innovationsförderung auf die Wettbewerbsfähigkeit und Jobsicherung im Schiffbausektor ausgehen.

Die WU enthält – wie schon ihre Vorgängerin aus dem Jahr 2022 – Ausführungen zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und zur Beschäftigungssituation des maritimen Sektors seit dem Jahr 2007. Eine systematische Erfolgskontrolle enthalten beide WU nicht. Eine neue Evaluation wollten Sie nach Verabschiedung des Bundeshaushalts 2025 ausschreiben. Die Beauftragung planten Sie für Anfang 2026.

Nachhaltigkeit der geförderten Einzelprojekte und Förderung von Offshore-Strukturen

Mit Inbetriebnahme des geförderten Typschiffes bzw. der Aus-/Ablieferung der Innovation muss der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis innerhalb von drei Monaten vorlegen. Dazu gehört u. a. ein Sachbericht. Darin sollen eventuelle Abweichungen begründet, auf wichtige Positionen des zahlenmäßigen Nachweises eingegangen und die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit erläutert werden. Darüber, ob die Innovation/das Typschiff über den jeweiligen Prototyp hinaus weitere Marktaufträge nach sich zieht, liegen dem BAFA und Ihnen keine Informationen vor (z. B. Nutzung als Referenzprojekt). Lediglich bei Zuwendungen für Innovationen mit Zweckbindungsfristen überwachen Sie deren Weiterverwendung, da diese im Werftbetrieb verbleiben. Der Zuwendungsempfänger wird durch den Zuwendungsbescheid verpflichtet, Daten für Evaluationen des Förderprogramms bereit zu stellen und Auskünfte zu erteilen.

Laut der Projektliste des BAFA (Stand 7. November 2025) wurden im Jahr 2022 zwei Anträge für die Förderung von Offshore-Strukturen gestellt. Diese wurden wieder zurückgezogen. Darüber hinaus sind beim BAFA bislang keine weiteren Anträge auf Förderung von Offshore-Strukturen eingegangen.

2.2 Förderprogramm und Subventionspolitische Leitlinien

Im aktuellen 30. Subventionsbericht begründet die Bundesregierung die Subventionierung des Schiffbaus wie folgt: „Die Förderung der Schiffbauindustrie dient dem wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziel der Stärkung und Erhaltung der internationalen Wettbewerbsposition. Mit dem Förderprogramm ‚Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze‘ werden deutsche Werften mit Zuschüssen für die erstmalige industrielle Aufwendung schiffbaulicher Innovationen unterstützt.“⁸ Die Bundesregierung ordnet die Subventionierung aus dem Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ als Produktivitätshilfe ein. Solche Hilfen sollen vor allem der Förderung von Innovationen und Wachstum in Betrieben und Wirtschaftszweigen dienen, insbesondere durch Entwicklung neuer

⁸ 30. Subventionsbericht des Bundes, Ziffer 136, S. 47.

Produktionsmethoden und -richtungen. Die Finanzhilfe sei nicht degressiv ausgestaltet, weil dadurch die Erreichung des eigentlichen Förderziels gefährdet werde. Dies begründe sich in den hohen Nachfragen seitens der Antragsteller. Mit einem geminder-ten Fördervolumen könnten die Werften nicht in ausreichendem Maße unterstützt werden, um sich insbesondere im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Die Finanzhilfe sei durch die Geltungsdauer der FRL bis zum 30. Juni 2027 befristet. Die Förderung sei bereits fünf Mal seit dem Jahr 2015 verlängert worden. Sie sei weiterhin erforderlich, um die Erreichung des Förderzwecks zu gewährleisten, die Technologieführerschaft der Werften zu sichern.⁹

In unseren Stellungnahmen zu den Neufassungen der FRL in den Jahren 2015, 2017 und 2019 haben wir Sie darauf hingewiesen, dass eine im Wesentlichen gleichgerichtete Fortführung der bisherigen Förderungen nicht den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien zur Befristung und Degression von Finanzhilfen genügt. In Ihrem Anschreiben zur Anhörung gemäß § 103 BHO zur Verlängerung der FRL über den 31. Dezember 2021 hinaus verwiesen Sie auf die Maritime Agenda 2025 und die Entschließung des Deutschen Bundestages zum Antrag „Klarer Kurs für die Zukunft der maritimen Wirtschaft“¹⁰. Sie leiteten daraus die Aufgabe ab, den maritimen Bereich weiter zu fördern.

2.3 Würdigung und Empfehlungen

Sie sind haushaltsrechtlich dazu verpflichtet, unabhängig von politischen Vorgaben den Erfolg von Förderprogrammen regelmäßig in Bezug auf die Zielerreichung, Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren. Dennoch haben Sie es seit fast einem Jahrzehnt versäumt, eine solche Erfolgskontrolle für das Förderprogramm durchzuführen. Bei Subventionen wie dem Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ hat sich die Bundesregierung selbst dazu verpflichtet, ein besonderes Augenmerk auf die Durchführung von Erfolgskontrollen zu legen. Angesichts der auf absehbare Zeit sehr schwierigen Haushaltslage ist dies besonders bedeutsam. Erfolgskontrollen ermöglichen es, nicht ausreichend zielgerichtete, unwirksame und/oder unwirtschaftliche Zuwendungen zu ermitteln, anzupassen oder zu streichen und so finanzielle Handlungsspielräume wiederzugewinnen.

Ihr Versäumnis ist auch nicht mit den bestehenden methodischen Problemen zu rechtfertigen, die Sie in Ihrer WU dargelegt haben. Diese sind Ihnen bereits seit langem bekannt, u. a. durch die Evaluierung im Jahr 2016. Diese Evaluierung hatte deutlich aufgezeigt, dass die Wirkungen des Programms über die Output-Ebene hinaus nur schwer methodisch belastbar zu ermitteln sind. Außerdem hatte sie darauf hingewiesen, dass auch Rahmenbedingungen wie Vorgaben der Auftraggeber und gesetzliche

⁹ 30. Subventionsbericht des Bundes, Anlage 1, S. 263 f.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 19/29282.

Vorschriften entscheidend für die Intensivierung und Ausweitung der Innovationstätigkeit im Schiffbau sind. Dessen ungeachtet haben Sie jahrelang an dem Förderprogramm mit seiner komplexen „Zielarchitektur“ festgehalten. Außerdem haben Sie keine Soll-Werte für Zielindikatoren festgelegt. Ohne solche Soll-Werte laufen Sie aber Gefahr, dass auch die anstehende Evaluierung bestenfalls zu generellen Einschätzungen, nicht aber zu belastbaren Ergebnissen kommt. Auch ist für uns nicht nachvollziehbar gewesen, warum Sie seit Jahren an dem Förderziel der Bezuschussung von Offshore-Strukturen festhalten, obwohl dafür offensichtlich keine Nachfrage besteht.

Vor dem Hintergrund unserer Beanstandungen ist es besonders bedenklich, dass Sie sich über Jahre über die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung hinweggesetzt und die Förderung weder befristet noch degressiv ausgestaltet haben. Auf die Notwendigkeit, diese Grundsätze auch hier einzuhalten, hatten wir Sie bereits mehrfach hingewiesen. Ihr Verweis auf die begrenzte Geltungsdauer der FRL hat uns nicht überzeugt, denn Sie haben bereits mehrfach die FRL mit weitestgehend gleichen Förderzielen und Fördergegenständen verlängert. Gleiches gilt für Ihre Begründung für die fehlende Degression. In den letzten Jahren haben Sie die Ausgabenansätze für das Förderprogramm häufig nicht annähernd ausgeschöpft (siehe Tabelle 1). Insofern ist es nicht plausibel, warum ein Abschmelzen der Ausgabenansätze für die Förderung unmittelbar den Förderzweck gefährden sollte.

Wir haben Sie aufgefordert, die seit Jahren überfällige Erfolgskontrolle des Förderprogramms nunmehr unverzüglich durchzuführen. Dabei sollten Sie auch untersuchen, ob und inwieweit ein Förderprogramm überhaupt geeignet ist, eine wettbewerbsfähige und resiliente maritime Industrie nachhaltig zu unterstützen. Bei dieser Untersuchung sind auch andere Unterstützungsleistungen zugunsten dieses Industriezweiges und seine Spezifika (z. B. kleiner Kreis von Fördernehmern, hohe Abhängigkeit von wenigen Aufträgen) zu berücksichtigen.

Sofern Sie an einem Förderprogramm festhalten wollen, sollten Sie die bisherige „Zielarchitektur“ grundlegend überarbeiten. Die künftigen Ziele sollten spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert (SMART¹¹) sein. Die Indikatoren für die einzelnen Ziele sollten dazu mit Zielwerten unterlegt werden. Nicht nachgefragte Förderungen wie diejenigen für Offshore-Strukturen sind als Förderziele bzw. Fördergegenstände aus der FRL zu streichen. Insgesamt sollten Sie Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines so überarbeiteten Förderprogramms bei den

¹¹ Danach sollen Ziele folgende Kriterien erfüllen:

- S Spezifisch, also konkret auf die Maßnahme bezogen und eindeutig beschrieben.
- M Messbar, d. h. die Zielerreichung sollte anhand konkreter Indikatoren messbar sein. Die Indikatoren sollten mit der Zieldefinition festgelegt werden.
- A Angemessen anspruchsvoll im Verhältnis zum Umfang der Maßnahme und von den Zieladressaten akzeptiert.
- R Realistisch erreichbar und vom Zieladressaten beeinflussbar.
- T Terminiert im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielerreichung, ggf. mit an zeitliche Meilensteine gebundenen Zwischenzielen.

von Ihnen durchzuführenden regelmäßigen Erfolgskontrollen methodisch belastbar prüfen und belegen können.

Wir haben Sie nochmals aufgefordert, künftig die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien zur Befristung und Degression einzuhalten.

Wir haben es außerdem für erforderlich gehalten, dass Sie bei Fortsetzung des Förderprogramms eine aussagekräftige Erfolgskontrolle der geförderten Einzelvorhaben sicherstellen. Dazu müssen Sie das BAFA anweisen, die Werften im Nachgang zur jeweiligen Förderung zu Folgeaufträgen zu befragen und sich bei Bedarf entsprechende Belege vorlegen lassen. Eine entsprechende Auskunfts- und Nachweispflicht ist in den Zuwendungsbescheiden vorzusehen.

2.4 Stellungnahme des BMWF

Sie haben unsere Feststellung bestätigt, dass seit der letzten umfassenden Evaluation im Jahr 2016 keine angemessene systematische Überprüfung des Förderprogramms durchgeführt worden ist.

Zur Unterstützung der Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO sei deshalb im ersten Quartal des Jahres 2026 ein Evaluationsauftrag ausgeschrieben worden. Derzeit würden die Angebote ausgewertet und die Zuschlagserteilung solle im Mai 2026 erfolgen. Ziel sei es, festzustellen, inwieweit die Förderziele erreicht werden, welche konkreten Innovations- und Investitionseffekte erzielt wurden und ob die eingesetzten Haushaltsmittel wirtschaftlich verwendet werden. Darüber hinaus solle die externe Evaluation die strukturierte inhaltliche Auswertung der geförderten Vorhaben sowie die systematische Aufbereitung und Analyse der zu den Vorhaben vorliegenden Gutachten umfassen. Ein weiterer Schwerpunkt liege auf der Erstellung eines Rankingkonzepts, um künftige Förderentscheidungen angesichts der hohen Nachfrage und begrenzter Haushaltsmittel strategisch zu unterstützen und so die wirksamsten, wirtschaftlichsten und zielgerichtetsten Zuwendungen sicherzustellen. Die Leistungsbeschreibung sei so angelegt, dass auch die von uns adressierten Empfehlungen in der Evaluation Berücksichtigung finden sollen.

Zur Frage der Geeignetheit des Förderprogramms, eine wettbewerbsfähige und resiliente maritime Schiffbauindustrie nachhaltig zu unterstützen, haben Sie ausgeführt, dass die Evaluatoren im Jahr 2016 zu dem Ergebnis gekommen seien, dass das Förderprogramm einen relevanten Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Werften leiste. Seit dieser Einschätzung hätten sich die Rahmenbedingungen, unter denen die Wirkung des Förderprogramms einzuordnen sei, noch einmal verschärft. Angesichts verschärfter internationaler Wettbewerbsbedingungen, insbesondere durch staatlich subventionierte asiatische Werften, sei Innovationsförderung entscheidend, um technologische Souveränität, Resilienz, industrielle Wertschöpfung und

maritime Schlüsselkompetenzen zu sichern, gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen geo- und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Dies sei ein erklärtes politisches Ziel der Bundesregierung.

Sie haben darüber hinaus vorgebracht, dass das Förderprogramm entgegen unserer Feststellungen im Einklang mit den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung stehe. Eine degressive Mittelentwicklung dürfe kein Selbstzweck sein, sondern müsse stets im Kontext von Wirkung und Zielen des Förderprogramms betrachtet werden. Die Entwicklung des Fördervolumens orientiere sich am tatsächlichen Bedarf und sei angesichts des hohen Transformationsdrucks sachlich gerechtfertigt. Das Förderprogramm sei nicht degressiv ausgestaltet, weil dadurch die Erreichung des eigentlichen Förderzwecks gefährdet sei. Im Übrigen seien die Förderrichtlinie als auch die einzelnen Vorhaben zeitlich begrenzt und würden regelmäßig überprüft.

Hinsichtlich der komplexen Zielarchitektur haben Sie auf die besonderen Bedingungen des projektbezogenen Spezialschiffbaus verwiesen, die eine einfache quantitative Wirkungszuordnung erschweren würden. Sie wollen prüfen, inwieweit die Förderziele anhand der SMART-Kriterien angepasst werden können und inwieweit eine stärkere Ausrichtung auf Umsetzungs- und Beitragsindikatoren zweckmäßig und umsetzbar sei. Dies solle ebenfalls in die Evaluation einfließen.

Sie wollen zudem prüfen, ob Sie die Förderung von Offshore-Strukturen aufrechterhalten oder bei einer Novellierung der Förderrichtlinie streichen.

Zudem haben Sie unsere Auffassung geteilt, dass bei einer Fortführung des Förderprogramms eine systematisierte und aussagekräftige Erfolgskontrolle der geförderten Einzelvorhaben erforderlich ist. Sie wollen daher gemeinsam mit dem BAFA als administrierender Stelle die Entwicklung eines Verfahrens zum Aufbau eines begleitenden Monitorings anhand standardisierter Nachbefragungen der geförderten Werften prüfen. Eine entsprechende Informationspflicht werde künftig in den Zuwendungsbescheiden verankert. Ein Formblatt für eine ex-post Erfolgskontrolle im Nachgang zum Abschluss der Vorhaben sei von Ihnen bereits erstellt worden. Im Zuge der bevorstehenden Digitalisierung des Förderprogramms könne eine unbürokratische Integration einer solchen Abfrage realisiert werden.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Vergabe und den vorgesehenen Inhalten der neuen Evaluation zur Kenntnis. Wir erwarten, dass Sie auf Basis dieser Evaluation die seit Jahren ausstehende Erfolgskontrolle zügig nachholen. Die haushaltsrechtliche Verpflichtung, solche Erfolgskontrollen durchzuführen, besteht unabhängig von politischen Prioritäten für die Stärkung eines bestimmten Wirtschaftszweiges. Solche regelmäßigen Erfolgskontrollen sind auch in den Subventionspolitischen Leitlinien der

Bundesregierung vorgesehen, um überflüssige, unwirksame oder unwirtschaftliche Subventionen zu vermeiden. Unsere Feststellungen zeigen, dass offensichtlich seit Jahren Defizite im Förderprogramm bestehen, ohne dass Sie Maßnahmen zu deren Behebung getroffen haben. Ihre Stellungnahme hat dies weitgehend bestätigt.

Ihre Argumentation zur Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien überzeugt nicht. Vom Grundsatz der Degression darf nur ausnahmsweise und mit detaillierter Begründung abgewichen werden. Würde man Ihrer pauschalen Begründung hier folgen, könnten Förderprogramme mit extrem ambitionierten, unscharfen und/oder zahlreichen Zielen jahrelang ohne Degression fortgeführt werden. Vielmehr müssen Förderprogramme grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass die Förderziele über einen begrenzten Zeitraum mit degressivem Mitteleinsatz erreicht werden können. Zu Ihrer Einlassung zur Befristung merken wir an, dass die bloße Tatsache, dass Sie die Förderrichtlinie bzw. die Fördervorhaben zeitlich befristen, nicht automatisch zu einer Einhaltung der Leitlinien führt. De facto läuft das Förderprogramm seit Jahren praktisch unverändert weiter, wodurch der Grundsatz der Befristung umgangen wird. Wir fordern Sie daher nochmals auf, künftig die Subventionspolitischen Leitlinien auch bei diesem Förderprogramm zu beachten.

3 Kofinanzierung durch die Länder

3.1 Änderung der Höhe der Kofinanzierung

Dritte sollen sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen, sofern der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt.¹² Werden Zuwendungen für denselben Zweck sowohl vom Bund als auch von Ländern veranschlagt, sollen die Zuwendungsgeber Einvernehmen über die für diese Veranschlagung geltenden Grundsätze herbeiführen.¹³

Das BAFA prüft die in den Zuwendungsanträgen geltend gemachten Kosten sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der antragstellenden Werft. Nach Anerkennung der Kosten setzte das BAFA den individuellen Fördersatz für die jeweilige Innovation fest. Soweit ein Land zur Kofinanzierung verpflichtet ist, teilt das BAFA die Gesamtförderung in einen Bundes- und einen Landesteil. Anschließend stimmt es sich mit dem betreffenden Land ab, ob die benötigten Haushaltsmittel dort verfügbar sind.

¹² VV Nummer 2.5 zu § 44 BHO.

¹³ VV Nummer 3.6 zu § 23 BHO.

Ursprünglich finanzierten der Bund und das betroffene Land die Zuwendung hälftig. Mit Verabschiedung des Haushaltsgesetzes des Jahres 2016 wurde der Ausgabenansatz beim Titel für das Förderprogramm von 15 auf 25 Mio. Euro erhöht. Der Finanzierungsschlüssel wurde auf eine 2/3-Förderung durch den Bund und eine 1/3-Förderung durch das jeweilige Land geändert. Sie versprachen sich von dieser Maßnahme, dass „die Länder – anders als bisher – ihren Kofinanzierungsanteil künftig erbringen“. Durch die deutlich höheren Ausgabenansätze im Bundeshaushalt standen trotz des geringeren Länderanteils an der Finanzierung insgesamt mehr Fördermittel für die Projekte zur Verfügung. Auch nach der Änderung des Finanzierungsschlüssels war eine Kofinanzierung nur dann vorgesehen, wenn staatlich geförderte Kredite (CIRR-Finanzierungen) des Bundes für Schiffsbauaufträge im jeweiligen Land ausgereicht waren.¹⁴

Mit der novellierten Förderrichtlinie vom 17. Dezember 2019 entfiel die Koppelung der Kofinanzierung durch die Länder an die CIRR-Finanzierungen. Sie schlossen daraufhin Kofinanzierungsverträge mit allen Ländern. Sie übernahmen außerdem die alleinige Finanzierung der Zuwendungen für Produkt- und Verfahrensinnovationen von KMU. Es liege hier ein überwiegendes Bundesinteresse vor und daher erscheint eine alleinige Bundesförderung ausnahmsweise sachgerecht. Angesichts des begrenzten Potenzials an antragberechtigten KMU-Werften sowie der erfahrungsgemäß deutlich geringeren und überdies sehr schwankenden Antragszahlen erwarteten Sie im Mittel keine signifikante Mehrbelastung des Bundeshaushaltes. Sie verwiesen außerdem darauf, dass „Kofinanzierungen sowohl für die Bewilligungsbehörde als auch für die Antragsteller stets mit wesentlich höherem Verwaltungsaufwand und längeren Bearbeitungszeiten verbunden seien“. Es erscheine „im Interesse einer weitestgehenden Verfahrenserleichterung für alle potenziellen KMU-Antragsteller erstrebenswert, die Fördermodalitäten im Programm dahingehend zu vereinheitlichen, dass künftig sämtliche Anträge von KMU im Programm als alleinige Bundesförderung gewährt werden können.“ Eine alleinige Bundesförderung für KMU-Werften liege auch aus Gründen einer möglichst bundeseinheitlichen Förderkulisse für KMU im besonderen Interesse des Bundes.

Der Anteil der Anträge von KMU an den Zuwendungsanträgen (ohne zurückgezogene Anträge) betrug in den letzten fünf Jahren (2020 bis 2024) knapp 13 % (14 von 108). Für zehn Anträge gewährten Sie Zuwendungen von insgesamt 10 Mio. Euro. Bei einer Zuwendungsaufteilung wie bei den anderen Bewilligungen aus dem Förderprogramm hätten die betroffenen Länder davon 3,3 Mio. Euro tragen müssen (33 %).¹⁵

3.2 Würdigung und Empfehlung

Ihre Gründe für die Erhöhung des Bundesanteils auf zwei Drittel der bewilligten Zuwendungen haben uns nicht überzeugt. So gab es nur vereinzelte Fälle, in denen

¹⁴ Nummer 10.1 der FRL vom 29. November 2017.

¹⁵ Bei hälftiger Aufteilung über 5 Mio. Euro.

Länder ihren Zahlungspflichten nicht nachkamen bzw. ihren Förderanteil nicht rechtzeitig zur Verfügung stellten.

Später haben Sie die Finanzierung der Zuwendungen für Produkt- und Verfahrensinnovationen durch KMU sogar vollständig übernommen. Damit muss das jeweils betroffene Land nur noch für Projekte von Großunternehmen eine Kofinanzierung leisten.

Nach den VV zur BHO müssen sich die Länder angemessen an einer Zuwendung beteiligen, wenn die Förderung auch in ihrem Interesse liegt. Es ist nicht zu erkennen, warum hier das Bundesinteresse das Interesse der Länder derart überwiegt, dass der Bund weit überwiegend bzw. bei Innovationen von KMU ausschließlich für die staatliche Finanzierung aufkommt. Die erhofften Wirkungen, wie die zusätzliche Wertschöpfung und die zusätzlichen Arbeitsplätze, beziehen sich überwiegend auf die regionale Ebene und sind damit primär im Interesse der Länder.

Die durch den Wegfall der Kofinanzierung durch die Länder bei KMU-Projekten entstandene Mehrbelastung für den Bund von über 3 Mio. Euro für die betrachteten fünf Jahre haben wir – entgegen Ihrer Einschätzung – durchaus als signifikant betrachtet. Diese Mehrbelastung ist auch nicht mit einem geringeren Verwaltungsaufwand oder einer Vereinheitlichung mit anderen Förderungen zugunsten von KMU zu rechtfertigen. Vielmehr sind bei der Gewährung von Zuwendungen und insbesondere bei Anteilfinanzierungen das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers, das Interesse Dritter und das Interesse des Bundes im konkreten Fall abzuwägen und bei der Festlegung des Finanzierungsanteils des Bundes zu berücksichtigen.

Wir haben Sie aufgefordert, mit den Ländern unverzüglich Verhandlungen über einen höheren Kofinanzierungsanteil aufzunehmen.

3.3 Stellungnahme des BMW

Sie haben ausgeführt, dass das Bundesinteresse aus der erheblichen nationalen Bedeutung der maritimen Industrie für die wirtschaftliche Resilienz, die industrielle Souveränität sowie zunehmend auch für die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands (und Europas) resultiere. Vor diesem Hintergrund sei die stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes nicht als bloße Entlastung der Länder, sondern als Ausdruck eines legitimen nationalen Interesses an der Sicherung von Innovationsfähigkeit, industrieller Resilienz, technologischer Souveränität sowie maritimer Schlüsselkompetenzen zu sehen.

Ungeachtet dessen sei eine fortlaufende Prüfung der Kofinanzierungsstrukturen angezeigt. Die bestehende Finanzierungsarchitektur sei jedoch angesichts der gewachsenen strategischen Bedeutung des Schiffbaus für den Bund weiterhin sachlich vertretbar.

3.4 Abschließende Würdigung

Wir nehmen Ihre Ausführungen zur nationalen Bedeutung der maritimen Industrie zur Kenntnis. Dennoch profitieren die Länder beispielsweise durch Steuereinnahmen und dem Erhalt der dortigen Arbeitsplätze erheblich von einer Stärkung der jeweiligen Werftstandorte. Insofern halten wir es weiterhin für nicht gerechtfertigt, dass der Bund den wesentlich größeren Teil der Förderung trägt.

Wir fordern Sie auf, die Kofinanzierungsstrukturen nicht nur zu prüfen, sondern sich aktiv um eine stärkere Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Projekte zu bemühen.

4 Antrags- und Bewilligungsverfahren

4.1 Regelungen in der Förderrichtlinie

Die Antragsteller reichen zunächst einen sogenannten „Mindestantrag“ ein. Damit haben sie u. a. die Art des beantragten Innovationsvorhabens, die voraussichtlichen Projektkosten sowie die benötigte öffentliche Finanzierung (Zuwendung) mitzuteilen und Unterlagen zur Bestimmung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu übersenden. Mit dem Mindestantrag erklären sie zudem, dass sie noch nicht mit der Umsetzung des beantragten Vorhabens begonnen haben (Formblatt A/G). Außerdem haben sie darzulegen, dass ihr Unternehmen mindestens eine signifikante Steigerung in Bezug auf Umfang, Reichweite, Geschwindigkeit der Innovationstätigkeit oder aufgewendete Mittel erreichen kann. Nur dann nimmt das BAFA an, dass die Innovationsförderung einen Anreizeffekt für den Antragsteller hatte (FRL Nummer 6.1.1). Hat der Antragsteller bereits vor Antragstellung mit dem innovativen Vorhaben begonnen, liegt der erforderliche Anreizeffekt der Innovationsförderung nicht vor. Eine Zuwendung ist dann mit dem EU-Binnenmarkt (Artikel 6 AGVO) nicht vereinbar.

Nach Eingang des Mindestantrags erlaubt das BAFA in der Regel in Abweichung von VV Nummer 1.3 zu § 44 BHO den vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Das BAFA weist die Antragsteller darauf hin, dass eine Förderung bzw. eine Erstellung eines Zuwendungsbescheids nicht mehr möglich ist, wenn die beantragte innovative Maßnahme vor einer möglichen künftigen Bewilligung bereits beendet ist.¹⁶

Sie begründen die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns u. a. damit, dass die Abstimmung mit den kofinanzierenden Ländern (siehe Tz. 3) viel Zeit in Anspruch

¹⁶ Nummer 17 der aktuellen FRL.

nehme. Zum Teil würden sich auch mehrere Werften auf einen öffentlichen Auftrag bewerben. Ohne die Möglichkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns müssten sie alle einen Zuwendungsbescheid erhalten. Bei den nicht zum Zuge gekommenen Werften wäre er später zu widerrufen.

Nach Vorlage des Mindestantrags sind innerhalb von zwölf Monaten ergänzende Unterlagen einzureichen (z. B. Finanzierungskonzept, ausführliche Vorhabenplanung). Eine Verlängerung der Frist ist auf Antrag möglich. Zu den ergänzenden Unterlagen gehört auch ein Gutachten eines wirtschaftlich vom Antragsteller unabhängigen und fachlich kompetenten Gutachters, welches die Förderfähigkeit der Maßnahme bescheinigt. Für die Auswahl des Gutachters und die Aufgabenstellung für das Gutachten benötigt der Antragsteller die Zustimmung des BAFA. Auch im Hinblick auf das zu erstellende Gutachten bewerten Sie die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns (s. o.) als zweckdienlich. So könne es nur erstellt werden, wenn das Vorhaben sich bereits in Umsetzung befinde bzw. die erforderlichen Planungen vorgenommen worden seien.

Das BAFA wies die Antragsteller darauf hin, dass „alle Unterlagen neu eingereicht werden müssen, sofern diese kurz vor Erlass des Bescheides älter als 24 Monate sind“.¹⁷

Wenn eine schiffbauliche Innovation die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt und das BAFA aufgrund seines pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel eine positive Entscheidung über die Förderung der Innovation gemäß der FRL trifft, erteilt es einen Zuwendungsbescheid an den Antragsteller (Nummer 7.2 der FRL). Nach Auskunft des BAFA waren die erforderlichen Haushaltsmittel bisher immer verfügbar. Im Fall einer Kofinanzierung holt es die Zustimmung des betroffenen Landes ein und übersendet diesem eine Ausfertigung des Zuwendungsbescheids. Unmittelbar nach Erstellung des Zuwendungsbescheids bucht das BAFA auch die notwendigen Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre.

Nach Ihren Angaben dauert das Antragsverfahren wegen der o. g. Besonderheiten (u. a. Abstimmung der Kofinanzierung mit den Ländern, Einschaltung eines Gutachters) im Schnitt zwei Jahre von der Einreichung des Mindestantrages bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids.

Für die Administration des Förderprogramms durch das BAFA fallen nach Ihren Angaben jährlich Kosten von 480 000 Euro an.

¹⁷ Nummer 5 der aktuellen FRL.

4.2 Auswertungen zu Förderfällen

Anträge über lange Zeit unvollständig oder nicht beschieden

Wir haben die Projektliste des BAFA (Stichtag 7. November 2025) ausgewertet. Dabei haben wir die Projekte einbezogen, für die ein Mindestantrag **im Zeitraum 2019 bis 2023** gestellt wurde. In 32 Fällen lag zum Stichtag weiterhin nur ein Mindestantrag vor. Der älteste Mindestantrag datierte vom 19. August 2019. Die Frist zur Vorlage der ergänzenden Unterlagen hatte das BAFA bis zum 18. Februar 2026 (78 Monate nach Einreichung des Mindestantrags) verlängert. Die Antragsteller für die 32 Projekte mussten nach Veröffentlichung der neuen FRL vom 24. Juni 2024 die Antragsunterlagen aktualisieren, da mit der neuen FRL auch ein neues Formblatt eingeführt wurde. Das BAFA hatte die betroffenen Antragsteller entsprechend informiert. In den 32 Anträgen gaben die Antragsteller insgesamt förderfähige Kosten von 597 Mio. Euro an. Bei einem fiktiven Fördersatz von 20 % würden sich Zuwendungen von 119 Mio. Euro ergeben.¹⁸ Sollten sich in allen Fällen Länder an der Finanzierung der Zuwendung beteiligen, läge der Bundesanteil bei knapp 80 Mio. Euro. Dies entspräche dem Ausgabe-Soll bei Kapitel 0901 Titel 892 10 für etwa zweieinhalb Jahren (siehe Tz. 1).

Zu 5 der 32 Fälle war in der Projektliste des BAFA vermerkt, dass sie formell bescheidungsreif seien, davon drei seit dem Jahr 2024. Insgesamt hatte das BAFA für diese fünf Maßnahmen Kosten von 40,3 Mio. Euro als förderfähig anerkannt. Das BAFA begründete die lange Nichtbescheidung bei unseren örtlichen Erhebungen im August 2025 u. a. damit, dass teilweise VE mit Fälligkeit im Jahr 2029 benötigt würden. Entsprechende Verpflichtungen könnten aber erst nach der endgültigen Verabschiedung des Bundeshaushaltes 2025 gebucht werden.¹⁹

Für drei weitere Projekte teilte uns das BAFA im November 2025 mit, dass diese ebenfalls formell bescheidungsreif seien.

Für die nach der Projektliste **im Jahr 2024** eingegangenen Mindestanträge hatte das BAFA bereits für elf Projekte die zwölf Monats-Frist zur Vorlage der ergänzenden Unterlagen verlängert.

Anpassung von Fälligkeiten der VE erforderlich

Im Juli 2025 wollte das BAFA Zuwendungen zu fünf Projektanträgen bewilligen. Dafür benötigten Sie VE in Höhe von 5,636 Mio. Euro, mit Fälligkeit im Haushaltsjahr 2026. Sie beantragten deshalb beim BMF ein „Vorziehen“ der Fälligkeit von VE in dieser Höhe um ein Jahr. Sie führten dazu Folgendes aus: „Sollte bis zum Ablieferungsdatum

¹⁸ 20 % ist der individuelle, niedrigste Bewilligungssatz der letzten Jahre.

¹⁹ Der Bundeshaushalt des Jahres 2025 wurde erst am 18. September 2025 verabschiedet.

(19. September 2025) keine Bewilligung erfolgen, müsste ein Ablehnungsbescheid für bereits begonnene Maßnahmen ergehen, bei denen die Akteure auf die Förderung des Bundes vertraut hätten.“ Die Antragsunterlagen hätten erst vollständig im ersten Quartal 2025 vorgelegen.

Nach Zustimmung des BMF zum „Vorziehen“ der VE erließ das BAFA die fünf Zuwendungsbescheide am 6. August 2025 bzw. 10. September 2025.

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Zahlreiche Besonderheiten des Zuwendungsverfahrens beim Förderprogramm „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ sind darauf zurückzuführen, dass die Förderung beihilfekonform ausgestaltet und mit dem jeweiligen kofinanzierenden Land abgestimmt sein muss. Zudem ist der Markt für Aufträge für einheimische Werften eng begrenzt und die Bewertung der Anträge erfordert erhebliche externe technische Expertise. Unabhängig davon führt die gegenwärtige Förderpraxis zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand im Antragsverfahren und erschwert die sachgerechte Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben und VE für das Programm.

Für zahlreiche Projekte können die Antragsteller die grundsätzlich vorgesehene Zwölf-Monats-Frist zwischen der Vorlage des Mindestantrags und der ergänzenden Unterlagen nicht einhalten (z. B. wegen des vorzulegenden technischen Gutachtens). Wiederholt hat das BAFA als Reaktion auf fehlende ergänzende Unterlagen Fristverlängerungen gewähren müssen, die sich bei einzelnen Projekten auf mehrere Jahre aufsummierten. Wir gehen davon aus, dass zumindest ein Teil der Antragsteller ursprünglich geplante Vorhaben überhaupt nicht mehr weiterverfolgt. Dies deckt sich mit Ihrer Auskunft, wonach sich häufig mehrere Werften auf eine Ausschreibung bewerben und Mindestanträge stellen, aber nur eine der Werften bei der Ausschreibung letztlich zum Zug kommt.

Die Vielzahl nicht realisierter Vorhaben erklärt auch, warum die mehrfache „Überzeichnung“ der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nur hypothetisch ist. In der Praxis ist eine solche „Überzeichnung“ nach Angaben des BAFA bisher gar nicht eingetreten.

Die zahlreichen Mindestanträge, die nie in einen vollständigen Antrag und einen Zuwendungsbescheid münden, erschweren auch die Veranschlagung und Bewirtschaftung der benötigten VE deutlich. Fehlende VE haben dazu geführt, dass das BAFA bewilligungsreife Projekte längere Zeit nicht beschieden hat. Bei anderen Projekten hat sogar die Gefahr bestanden, dass diese vor Bewilligung abgeschlossen werden und damit nicht mehr förderfähig sind. Dies konnten Sie nur durch das „Vorziehen“ der Fälligkeiten von VE vermeiden.

Sie selbst gehen von einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids aus. Um den Aufwand beim BAFA zu verringern und die benötigten Haushaltsansätze für das Programm verlässlicher kalkulieren zu können, sollten Sie die Frist zwischen dem Eingang des Mindestantrags und der Vorlage der ergänzenden Unterlagen deutlich verlängern. Bei der Fristfestsetzung ist zu berücksichtigen, dass Unterlagen, die älter als 24 Monate sind, ohnehin nochmals neu durch den Antragsteller einzureichen sind. Gleiches gilt bei Änderungen des Förderverfahrens. Sollten Antragsteller die Unterlagen innerhalb der neu festgelegten Frist nicht vorlegen können, sollte das BAFA die Frist nur in begründeten Ausnahmefällen und einmalig verlängern. Entsprechend sollte die FRL überarbeitet werden.

4.4 Stellungnahme des BMWF

Sie haben unseren Hinweisen zur Abänderung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens zugestimmt. Eine Anpassung der Fristen zwischen Mindestantrag und vollständiger Antragstellung erscheine sachgerecht, um die besonderen Anforderungen komplexer Innovationsvorhaben im Schiffbau besser abzubilden und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand beim BAFA zu reduzieren. Realistischere Fristen könnten dazu beitragen, die Zahl nicht weiterverfolgter Anträge zu verringern, die bisher herausfordernde und mit Unsicherheiten verbundene Haushalts- und Bewirtschaftungsplanung zu verbessern sowie die Verfahrenseffizienz insgesamt zu erhöhen.

Bei einer künftigen Überarbeitung der Förderrichtlinie wollen Sie prüfen, wie die Fristregelungen praxisnäher auszugestalten und Verlängerungen restriktiver zu handhaben sind. Insbesondere möchten Sie die Frist zur Vervollständigung des Antrags auf 24 Monate verlängern. Dies diene einer besseren Planbarkeit, einer effizienteren Mittelbewirtschaftung und einer zielgerichteteren Konzentration auf tatsächlich realisierbare Vorhaben.

4.5 Abschließende Würdigung

Ihre Absicht, bei einer künftigen Überarbeitung der Förderrichtlinie zu prüfen, wie die Fristregelungen praxisnäher auszugestalten und Verlängerungen restriktiver zu handhaben sind, nehmen wir zur Kenntnis. Wir erwarten, dass Sie diese Überarbeitung zügig umsetzen.

5 Aktenführung und Vorgangsbearbeitung

Bereits im Jahr 2014 veröffentlichte die Bundesregierung das Programm „Digitale Verwaltung 2020“. Sie verband damit das Ziel, durch eine leistungsfähige, wirtschaftlich betriebene und moderne Informationstechnik die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen und möglichst redundanzfreie, vernetzte, IT-gestützte Prozesse und klare Verantwortlichkeiten zu schaffen.²⁰ Die Bundesregierung hat das Programm fortlaufend aktualisiert und durch weitere Strategien fortgeschrieben. Seit dem 6. Juli 2023 ist die Schriftform im Antragsverfahren auf Zuwendungen entfallen, eine digitale Signatur ist daher nicht mehr erforderlich.

5.1 Umsetzung des Förderprogramms durch das BAFA

Bereits in der Evaluierung aus dem Jahr 2016 stellten die Autoren fest, dass ein Großteil der Informationen nur in Papierform vorlag. Sie empfahlen, die Antragsdaten „umfassender und verstärkt in einer digitalen Datenbank zu erfassen“. Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass das BAFA das Förderprogramm, abgesehen von E-Mails und einzelnen Excel-Tabellen, vollständig in Papierform administriert und dokumentiert.

Der Mindestantrag inklusive aller zugehörigen Unterlagen (siehe Tz. 4) ist vor Beginn des Vorhabens mit Originalunterschriften in Papierform postalisch an das BAFA zu senden. Zu den Antragsunterlagen gehören auch Vordrucke von Excel-Tabellen zur Kostenkalkulation. Diese sind ebenfalls ausgedruckt dem Antrag beizufügen. Ein weiterer Bestandteil der Antragsunterlagen ist ein unabhängiges Gutachten (siehe Tz. 4). Der Gutachter hat das dazugehörige Formblatt im Original zu unterschreiben.

Wenn ein Antrag vollständig und bescheidungsreif vorliegt, holt das BAFA die Zusage zur Kofinanzierung von dem entsprechenden Land ein. Da die Projektbeschreibungen nicht digital vorliegen, werden sie durch die Bearbeiter im BAFA aus den Papieranträgen abgeschrieben und an die Länder gesandt.

Im Datenblatt Ihres MCS vermerkten Sie, dass die fehlende Digitalisierung der Anträge beim BAFA und das Fehlen entsprechender Auswertungsmöglichkeiten eine Herausforderung bei der Zielerreichungskontrolle sei. Nach Aussagen des BAFA habe es verschiedene Versuche gegeben, das Förderprogramm zu digitalisieren. So habe man die Möglichkeit erörtert, die Software easy-Online zur Bearbeitung von Fördervorhaben zu nutzen. Dies sei allerdings aufgrund der Mehrstufigkeit der Antragstellung nicht möglich gewesen. Aktuell werde die Nutzung des Systems profi-Online geprüft. Ebenso

²⁰ Digitale Verwaltung 2020 – Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, S. 8 und 10.

gebe es Überlegungen, die Förderung in das Portal „Förderzentrale Deutschland“ zu integrieren.

Feststellungen zur Bearbeitung von Förderprogrammen hatten wir bereits in einer vorherigen Prüfung beim BAFA getroffen.²¹ Wir hatten beanstandet, dass das BAFA für die Administration von Förderprogrammen zahlreiche unterschiedliche IT-Fachanwendungen verwendet. Wir hatten erwartet, dass sich das BAFA um eine einheitliche IT-Fachanwendung basierend auf einem einheitlichen Datenbanksystem für alle Programme bemüht. Wir hatten Sie aufgefordert, die Digitalisierung bei der Administration der Förderprogramme gemeinsam mit dem BAFA weiter voranzutreiben.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Das BAFA setzt bei Aktenführung und Vorgangsbearbeitung für das Förderprogramm weiterhin praktisch ausschließlich auf die Papierform, obwohl es zahlreiche digitale Anwendungen für die Umsetzung von Förderprogrammen gibt. Diese unzureichende Digitalisierung ist Ihnen bekannt. Sie kann zu vermeidbaren Fehlern im Bearbeitungsprozess führen, erschwert die Kontrolle, erhöht den Verwaltungsaufwand und wird zudem den Zielen der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung nicht gerecht. Nicht auszuschließen ist auch, dass die mangelnde Digitalisierung potenzielle Zuwendungsempfänger von einer Inanspruchnahme des Förderprogramms abhält und damit dessen Zielerreichung gefährdet. Wie die Eintragung in Ihrem MCS zeigt, sehen Sie selbst außerdem Schwierigkeiten für die Zielerreichungskontrolle, da das Förderprogramm nicht digital umgesetzt wird.

Sie hätten nachdrücklich darauf hinwirken müssen, dass das BAFA das Förderprogramm digital umsetzt. Dies ist Ihre Pflicht als Aufsichtsbehörde. Wir haben Sie auf diese Pflicht bereits in unserer Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2024 hingewiesen. Wir gehen davon aus, dass es vergleichbare mehrstufige Förderprogramme gibt, die zumindest überwiegend digital bearbeitet werden.

Sie sollten umgehend Schritte zur Digitalisierung des Förderprogramms einleiten. Sollte sich herausstellen, dass eine digitalisierte Administration kaum oder gar nicht möglich ist, sollten Sie das Förderverfahren so anpassen, dass eine Digitalisierung möglich wird.

5.3 Stellungnahme des BMWF

Sie haben ausgeführt, dass sich die Digitalisierung des Förderprogramms in der Umsetzung befinde. Der Prozess zur Anbindung an das Antragsportal der Förderzentrale

²¹ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Umsetzung von Förderprogrammen durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle“, vom 20. Februar 2024, Gz.: III 1 - 0000939.

Deutschland sei bereits weit fortgeschritten. Sofern keine unvorhergesehenen Probleme auftauchen, sei es möglich, diesen Prozess im Laufe des Monats Juni des Jahres 2026 abzuschließen.

5.4 Abschließende Würdigung

Die von Ihnen angekündigte Nutzung des Antragsportals für neu eingehende Anträge nehmen wir zur Kenntnis. Dabei handelt es sich allerdings nur um einen ersten Schritt zur Digitalisierung der Administration des Förderprogramms. Wir erwarten, dass künftig auch die weiteren Bearbeitungsschritte im Förderprogramm (u. a. Bewilligungen, Einreichung der Verwendungsnachweise, Prüfung der Verwendungsnachweise, sonstiger Schriftverkehr) medienbruchfrei digital erfolgen. Darüber hinaus sollten Sie sicherstellen, dass auch laufende und abgeschlossene Förderfälle künftig digital bearbeitet und veraktet werden.

6 Aufträge und gleichzeitige Förderzusagen des Bundes

6.1 Förderungen von im Auftrag des Bundes gebauten Schiffen

Gemäß § 23 BHO dürfen Ausgaben und VE für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Deutschen Bundestages erfüllen grundsätzlich die zuvor genannten Voraussetzungen.

Keine Zuwendungen sind insbesondere Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen. Dies sind alle gegenseitigen Verträge, in denen die Erbringung von Leistungen gegen Entgelt vereinbart wird (VV Nummer 1.2.4 zu § 23 BHO). In der Anlage zu VV Nummer 1.2.4 (Abgrenzung von Zuwendungen und öffentlichen Aufträgen) heißt es, dass Zuwendungen im Sinne des § 23 BHO insbesondere alle Geldleistungen des Bundes sind,

→ die dem Empfänger zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben gewährt werden, an deren Förderung der Bund ein erhebliches Interesse hat und

- die dem Empfänger mit bestimmten Bedingungen und Auflagen für die Mittelverwendung zur Verfügung gestellt werden, ohne dass die Geldleistung ein Entgelt für eine Leistung im Sinne der Nummer 1 ist
- und bei denen der Empfänger dem Bund oder Dritten keine volle Verfügungsbefugnis einräumt; unschädlich ist die Einräumung von Benutzungsrechten an Schutzrechten und die Übertragung von Schutzrechten auf den Bund im Sinne der Nummer 5.6.3 zu § 44 BHO.

Das BAFA hat Werften Zuwendungen für den Bau von Schiffen gewährt, die der Bund in Auftrag gegeben hatte. Es handelt sich um zwei Zollboote (bewilligte Zuwendungen aus Bundesmitteln insgesamt 5 Mio. Euro; Projekte sind abgeschlossen) und ein Fischereiforschungsschiff (bewilligte Zuwendung aus Bundesmitteln: 7,2 Mio. Euro; Projekt läuft noch). Der Fördersatz betrug stets 25 %. Das BAFA hat für die drei Schiffe bereits Fördermittel ausgezahlt. An der Finanzierung der Kosten der drei Schiffe hatten sich außerdem Länder mit Zuwendungen von insgesamt 6 Mio. Euro beteiligt.

Für die Anschaffung von Zollbooten waren in den Bundeshaushalten seit dem Jahr 2021 durchgängig Ausgaben veranschlagt (für zwei bis sechs Boote, Teilzahlungen, Kapitel 0813 Titel 811 01).²² Für das Fischereiforschungsschiff waren seit dem Jahr 2020 durchgängig Ausgaben zum Erwerb veranschlagt (Kapitel 1004 Titel 811 41 Anlage 2 – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung).²³

6.2 Würdigung und Empfehlung

Bei den in Tz. 6.1 beschriebenen Projekten hat der Bund Werften gegen Entgelt und nach seinen Vorgaben mit dem Bau von Schiffen (inklusive ggf. weiterer Innovationen) beauftragt, die nach Fertigstellung zu seiner Verfügung stehen. Es handelt sich somit um einen Leistungsaustausch. Schon deshalb ist hier die (zusätzliche) Bewilligung von Zuwendungen haushaltsrechtlich unzulässig gewesen. Es ist ferner zweifelhaft, ob das BAFA in solchen Fällen mit dem Bund als Auftraggeber überhaupt noch nach pflichtgemäßem Ermessen über die Bewilligung von Fördermitteln entscheiden kann (FRL Nummer 4.2). Zudem beeinträchtigt die Finanzierung der Kosten der Schiffe aus verschiedenen Einzelplänen und Kapiteln („Förderkapitel“ im Einzelplan 09, Verwaltungskapitel in den Einzelplänen 08 bzw. 10) die Nachvollziehbarkeit der Ausgaben erheblich.

Wir haben Sie aufgefordert sicherzustellen, dass das BAFA künftig bei Aufträgen des Bundes keine Zuwendungen mehr gewährt.

²² Z. B. Soll 2024: 15,9 Mio. Euro (zwei Zollboote, Teilzahlung).

²³ Z. B. Soll 2025: 24,637 Mio. Euro (Teilzahlung).

6.3 Stellungnahme des BMWF

Sie haben vorgebracht, dass die Förderung von innovativen Vorhaben bei öffentlichen Projekten nicht im Widerspruch zum haushaltsrechtlichen Grundsatz der Abgrenzung zwischen Zuwendung und Leistungsaustausch stehe, sofern der Fördergegenstand klar auf den innovationsbedingten Zusatzaufwand begrenzt bleibe.

Der von uns hervorgehobene Leistungsaustausch beziehe sich auf die reguläre Bau- oder Lieferleistung, die der Bund bei einem öffentlichen Auftrag gegen Entgelt erhalte. Diese vertraglich geschuldete Leistung sei jedoch von den innovationsbedingten Mehrkosten zu unterscheiden, die durch die erstmalige Anwendung, technische Integration oder risikobehaftete Umsetzung neuer Verfahren, Systeme oder Komponenten entstünden.

Diese Innovationsanteile würden der Weiterentwicklung technologischer Kompetenzen, der Stärkung der Innovationsfähigkeit und der langfristigen Wettbewerbsposition der Werft dienen und damit einen eigenständigen Förderzweck darstellen. Ohne eine solche Förderung würden innovationsbedingte Risiken und Zusatzkosten vollständig in die Angebotspreise einfließen, was insbesondere bei technisch anspruchsvollen öffentlichen Projekten zu höheren Beschaffungskosten führen könne. Insofern werde nicht dieselbe Leistung durch die Zuwendung zusätzlich vergütet, sondern ein gesonderter innovationspolitischer Zweck verfolgt, der neben dem eigentlichen Beschaffungsvorgang stehe. Voraussetzung bleibe dabei eine eindeutige, transparente und revisionssichere Trennung zwischen regulärer Auftragsleistung und förderfähigem Innovationsanteil. Unter dieser Voraussetzung sei eine Förderung auch bei öffentlichen Projekten sachlich vertretbar.

6.4 Abschließende Würdigung

Ihrer Argumentation, dass eine Förderung bei öffentlichen Aufträgen sachlich vertretbar sei, folgen wir nicht.

Bei den in Tz. 6.1 genannten Projekten beschafft der Bund Schiffe und Komponenten, die er nach seinen Vorgaben bestellt hat und die ihm nach Fertigstellung zur uneingeschränkten Verfügung überlassen werden. Insofern handelt es sich eindeutig nicht um Zuwendungen, sondern um öffentliche Aufträge. Für diese Bewertung ist es unerheblich, ob es sich bei dem bestellten Produkt bzw. einer seiner Komponenten um eine Innovation oder eine bereits erprobte Technologie handelt.

Insofern ist eine anteilige Finanzierung solcher Vorhaben aus Zuwendungen haushaltsrechtlich abzulehnen. Sie verletzt das Gebot einer transparenten Haushaltsführung.

Wir erwarten, dass Sie künftig bei Bundesaufträgen auf die zusätzliche Gewährung von Fördermitteln verzichten.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.