Bundesrechnungshof

Bericht

an das
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung „Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen“

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

Gz.: III 1 - 2017 - 0653

Bonn, den 10. November 2017

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
2	Regelungen zu Befristung und Degression	8
2.1	Vorgaben durch die Subventionspolitischen Leitlinien und zuwendungsrechtliche Bestimmungen	8
2.2	Anwendungsbereich der Regelungen	10
3	Befristung	11
3.1	Befristung von Finanzhilfen	11
3.2	Befristung von Förderrichtlinien	16
4	Degression	18
5	Darstellung in den Subventionsberichten	20
6	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	22
7	Zusammenfassende Bewertung	24

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) die Beachtung der Vorgaben zu Befristung und Degression bei Finanzhilfen und Förderprogrammen nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung geprüft. Aus seinen Prüfungserkenntnissen und der Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums zieht der Bundesrechnungshof folgende Schlussfolgerungen:

0.1 Finanzhilfen sind zu befristen. Das Bundeswirtschaftsministerium umgeht die Vorgabe zur Befristung seiner Finanzhilfen. So hat das Bundeswirtschaftsministerium die diesen zugrunde liegenden Förderrichtlinien immer wieder verlängert. Auf diese Weise gewährt das Bundeswirtschaftsministerium verschiedene Finanzhilfen seit mehr als 40 Jahren. Hierfür hat es seit dem Jahr 2003 rd. 55 Mrd. Euro verausgabt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium aufgefordert, die Befristung seiner Finanzhilfen zu beachten. Es sollte festlegen, wann Ausnahmen zulässig sind, und die Gründe hierfür dokumentieren (Nummer 3.1).

0.2 Die Förderrichtlinien des Bundeswirtschaftsministeriums wiesen in der Regel Laufzeiten zwischen drei und fünf Jahren aus. Das Bundeswirtschaftsministerium konnte nicht überzeugend darlegen, nach welchen Kriterien es die Laufzeiten festgelegt hatte. Die Vorgehensweise wirkte schematisch und war nicht nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Laufzeit von Förderrichtlinien aus der Zielsetzung der Finanzhilfe, dem Förderzweck und den Erwartungen an die Erreichung des Maßnahmenziels abzuleiten. Das Bundeswirtschaftsministerium sollte seine Entscheidungen vor Beginn der jeweiligen Fördermaßnahme nachvollziehbar dokumentieren (Nummer 3.2).

0.3 Finanzhilfen sind grundsätzlich degressiv zu gestalten. Das Bundeswirtschaftsministerium hat seine Finanzhilfen überwiegend nicht

degressiv gestaltet und so die Ausnahme vom Grundsatz zur Regel gemacht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium Finanzhilfen nur in begründeten Ausnahmen nicht degressiv ausgestaltet. Dabei sollte es regeln, wann Ausnahmen zulässig sind. Die Gründe hierfür müssen vor Beginn der Maßnahme dokumentiert werden (Nummer 4).

0.4 Die Darstellung der Befristung und der Degression der Finanzhilfen im Subventionsbericht war nicht transparent. Dies erschwert die parlamentarische Kontrolle wie auch die Prüfung, ob die Subventionspolitischen Leitlinien eingehalten wurden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium im Subventionsbericht insbesondere die Angaben zu Befristung und Degression seiner Finanzhilfen transparent und der Wirklichkeit entsprechend darstellt (Nummer 5).

0.5 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums:

Das Bundeswirtschaftsministerium kündigte an, die Anregungen des Bundesrechnungshofes durch seine Fachreferate dahingehend prüfen zu lassen, wie sie umgesetzt werden können. Es verwies zu seiner Förderpraxis auf einen Bericht zur Reform der Förderlandschaft an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2015 (Ausschussdrucksache 1863). In diesem Bericht beschrieb das Bundeswirtschafsministerium verschiedene Maßnahmen, deren Ziel die Neuausrichtung seiner Förderstruktur war. Dazu gehörten die Festlegung von Schwerpunktthemen und innerhalb dieser Themen die Festlegung von Förderschwerpunkten. Zudem hatte das Bundeswirtschaftsministerium laut Bericht ein Fördercontrolling eingeführt sowie eine Koordinierungsgruppe mit hochrangigen Vertretern der Fachreferate eingerichtet. Ihre Arbeit sollte die Grundlage für Leitungsentscheidungen sein, welche Vorhaben eingestellt, gekürzt, verändert, ausgebaut oder neu eingeführt werden sollten. Diese Maßnahmen sowie ein neuer Strategieprozess im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahren

hätten bereits verschiedene Entscheidungen des Bundeswirtschaftsministeriums beeinflusst. Es vertrat die Auffassung, dass für eine bessere Übersichtlichkeit nicht alle seine Fördermaßnahmen in einzelnen Datenblättern dargestellt werden sollten (Nummer 6).

0.6 Zusammenfassende Bewertung:

Die Maßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums mögen Schritte zu größerer Transparenz seiner Fördermaßnahmen und einheitlichen Prozessen innerhalb seines Hauses sein. Sie sind aber kein Beleg dafür, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien beachtet. Es ist nicht erkennbar, dass sich die strukturellen und organisatorischen Reformen auf die Befristung von Finanzhilfen oder Förderrichtlinien bzw. die Degression von Finanzhilfen ausgewirkt haben. Bei den Entscheidungen, die nach den Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums durch die Maßnahmen zur Reform der Förderstruktur bereits beeinflusst wurden, handelt es sich sämtlich um Ausweitungen von Fördermaßnahmen. Es war auch nicht das Ziel der Reform der Förderlandschaft, die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien besser einhalten zu können. Stattdessen sollte „die über viele Jahre gewachsene Struktur der Förderprogramme an die aktuelle Schwerpunktsetzung der wirtschaftlichen Themen“ angepasst werden. Dies stand offensichtlich einem sachlich gerechtfertigten Abbau von Finanzhilfen sogar entgegen.

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes offenbaren eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien und deren Umsetzung bei den Förderprogrammen des Bundeswirtschaftsministeriums. Die mit den Vorgaben zur Befristung und Degression beabsichtigten Effekte wurden nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen fest. Er fordert das Bundeswirtschaftsministerium auf, die Lücke zwischen den Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien und deren Umsetzung bei den Förderprogrammen zu schließen und die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien künftig einzuhalten (Nummer 7).

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) die Beachtung der Vorgaben zu Befristung und Degression bei Finanzhilfen und Förderprogrammen nach den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) geprüft.

Nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)[1] haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen „*sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen*“.[2] Die Ausgaben im Bundeshaushalt und damit auch die Ausgabetitel für Zuwendungen sind derart zu bemessen, wie es zur Erreichung der mit dem StabG verbundenen Zielsetzungen erforderlich ist.

Nach § 12 StabG legt die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre eine Übersicht über die Finanzhilfen des Bundes und die geschätzten Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen vor. Grundlage der Subventionspolitik sind dabei die vom Bundeskabinett zuletzt am 28. Januar 2015 beschlossenen Subventionspolitischen Leitlinien.[3] Sie dienen der Erhöhung der Transparenz, des Rechtfertigungsdrucks und der Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen. Die Leitlinien sind auch für Zuwendungen maßgebend, soweit sie im Subventionsbericht enthalten sind.

Die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung sehen seit dem Jahr 2003 vor, Finanzhilfen nur noch befristet und grundsätzlich degressiv zu gewähren.

---

1 StabG vom 8. Juni 1967 (BGBl. I SEITE 582), zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I Seite 2407).

2 § 1 StabG.

3 Siehe hierzu Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht) vom 2. September 2015, Abschnitt 2 Textziffer 14 Kasten 1, BT-Drs. 18/5940.

Daran anknüpfend sind die Ressorts nach den vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium) erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) und insbesondere nach den VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO zu beachtenden „Grundsätzen für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“[4] ebenfalls verpflichtet, Förderrichtlinien grundsätzlich zu befristen.

Das Bundeswirtschaftsministerium gewährt eine Vielzahl von Fördermaßnahmen. Im Jahr 2017 sind in seinem Einzelplan hierfür rund 6,5 Mrd. Euro veranschlagt. Darunter fallen im Wesentlichen Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO, die als institutionelle Förderung oder Projektförderung geleistet werden. Zu den gesetzlich begründeten Finanzhilfen gehört z. B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kapitel 0902 Titel 882 01).

Laut den Subventionsberichten ist der überwiegende Teil der Finanzhilfen befristet. Der Großteil der Finanzhilfen beruht auf Förderrichtlinien.[5] Die Subventionsberichte gliedern sich in einen Textteil und einen Anlagenteil, der auch Datenblätter zu den einzelnen Finanzhilfen enthält.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung untersucht, ob und wie das Bundeswirtschaftsministerium bei seinen Finanzhilfen die Vorgaben zur Befristung und Degression beachtet. Er hat hierzu Datenblätter, die Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums zu seinen Fördermaßnahmen sowie einzelne Förderrichtlinien analysiert. Soweit im Folgenden „Subventionsbericht“ und „Datenblätter“ ohne weitere Ergänzung verwendet werden, bezieht sich der Bundesrechnungshof auf den 25. Subventionsbericht der Bundesregierung[6]. Ausführungen dazu können weitgehend auf frühere Subventionsberichte übertragen werden.

Bei seiner Prüfung bezog der Bundesrechnungshof auch Erkenntnisse aus anderen Prüfungsverfahren sowie aus den Anhörungsverfahren nach § 103 BHO bzw. der VV Nummer 15.4 zu § 44 BHO ein.

---

4 Gemeinsames Ministerialblatt (GMBl) 2016 vom 21. September 2016, Seite 883, Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO, „Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“.

5 Beispielhaft im 25. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 2. September 2015, Seite 51, Nr. 6.1, Ziffer 107.

6 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht) vom 2. September 2015, BT-Drs 18/5940.

Entsprechend der Subventionspolitischen Leitlinien ist auch die Nachhaltigkeit der jeweiligen Subvention hinsichtlich ihrer ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen. Hier ist insbesondere bei länger bestehenden Subventionen eine kritische Evaluierung angezeigt.[7] Diese Thematik sowie Steuervergünstigungen, die ebenfalls einen Schwerpunkt in den Subventionsberichten bilden, hat der Bundesrechnungshof in der vorliegenden Prüfung nicht betrachtet.

Das Bundeswirtschaftsministerium nahm mit Schreiben vom 2. Juni 2017 Stellung zu den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalten. Auf ein Abschlussgespräch verzichtete es. Mit Schreiben vom 15. September 2017 nahm das Bundeswirtschaftsministerium zum Entwurf des Berichts Stellung. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Hinweise des Bundeswirtschaftsministeriums und stellt das Prüfungsergebnis abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

2 Regelungen zu Befristung und Degression

2.1 Vorgaben durch die Subventionspolitischen Leitlinien und zuwendungsrechtliche Bestimmungen

Die Bundesregierung weist in ihren Subventionsberichten auf die Notwendigkeit hin, Finanzhilfen von vornherein befristet und nach Möglichkeit degressiv zu gestalten. Die mit den Finanzhilfen verfolgten Ziele sind regelmäßig auf ihre weitere Berechtigung zu überprüfen.

Die Bundesregierung stellte bereits in ihrem ersten Subventionsbericht vom 21. Dezember 1967 für die Agrarmarktpolitik fest, dass neben wichtigen volkswirtschaftlichen Zielsetzungen von Finanzhilfen deren Gefahren nicht übersehen werden sollten, wenn sie zu einer Verfälschung der Marktlage führten. Bei ihrer Überprüfung müsse u. a. überlegt werden, ob bestimmte Fördermaßnahmen unter Prioritätsgesichtspunkten aufrechterhalten werden sollten. Bei Finanzhilfen, die von ihrer Zwecksetzung her Dauercharakter hätten, müsse überprüft werden, ob deren Höhe weiterhin sachlich geboten sei.[8] Zwar könnten Subventionen nicht rigoros abgebaut werden. Trotzdem machten es

---

7 25. Subventionsbericht, S. 47, Nummer 117.

8 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1967 bis 1970 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967, BT-Drs. V/2423, Seite IV.

auch haushaltspolitische Gesichtspunkte notwendig, alle Finanzhilfen regelmäßig auf ihre weitere Notwendigkeit hin zu überprüfen.[9]

Im 25. Subventionsbericht führte die Bundesregierung aus: „*Allerdings bedürfen Subventionen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle. Denn eine dauerhafte Begünstigung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit hat in der Regel schädliche Folgen: Die Subventionierung kann durch die anhaltende Veränderung der relativen Preise gesamtwirtschaftliche Verzerrungen nach sich ziehen und Fehlallokationen der Ressourcen verursachen. Subventionierte Unternehmen könnten wettbewerbsfähige Unternehmen verdrängen. Auch droht die Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität mit der Konsequenz, dass notwendige Anpassungen unterbleiben und die Eigeninitiative zur Überwindung von strukturellen Anpassungsproblemen zurückgeht. Mögliche Folgen sind ein verzögerter Strukturwandel, ein Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie die Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung. Deshalb sollten Subventionen grundsätzlich zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden.*“[10]

Die Bundesregierung fasste die Anforderungen an Finanzhilfen in der Folge von Kabinettbeschlüssen vom Oktober 2003 erstmals im 20. Subventionsbericht als Subventionspolitische Leitlinien zusammen:

„*Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet. […] Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.*“[11]

Die Subventionspolitischen Leitlinien sind seitdem als Selbstbindung in allen Subventionsberichten dokumentiert.

Das Bundeswirtschaftsministerium leistet Finanzhilfen regelmäßig aufgrund von Förderprogrammen, deren Umsetzung in Förderrichtlinien geregelt ist. Am 20. September 1983 erließ das Bundesfinanzministerium Grundsätze für För-

---

9 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1967 bis 1970 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 12 StWG); BT-Drs. VI/391 Seite 5, Nummer 3.

10 25. Subventionsbericht, Seite 9, Nr. 6.

11 20. Subventionsbericht, BT-Drs. 16/1020 vom 22. März 2006; Seite 10, Nummer 11.

derrichtlinien.[12] Diese enthielten zunächst keine Ausführungen zur befristeten und degressiven Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Mit Schreiben vom 20. September 2016 ersetzte das Bundesfinanzministerium die bisherigen Grundsätze durch die neue Anlage zu den VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO mit den „Grundsätzen für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen".[13] Danach ist grundsätzlich eine Befristung der Gültigkeitsdauer solcher Förderrichtlinien vorzusehen.

2.2 Anwendungsbereich der Regelungen

Die Subventionspolitischen Leitlinien machen Vorgaben zur Befristung und Degression von Finanzhilfen. Der im Subventionsbericht verwendete Begriff der Finanzhilfe ist nicht definiert. Er lässt sich aus § 12 StabG ableiten. Danach sind Finanzhilfen Geldleistungen des Bundes für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen (vgl. Nummer 9 Subventionsbericht). Sie sind insbesondere solche Zahlungen, „*die*

1. *der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen,*
2. *der Anpassung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen und*
3. *der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, […] dienen.*"[14]

Finanzhilfen im Sinne des Subventionsberichts sind von dem in Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz verwendeten gleich lautenden Begriff zu unterscheiden. Bei diesen Finanzhilfen handelt es sich um gesetzlich zu regelnde Leistungen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden.

Demgegenüber werden Finanzhilfen nach § 12 StabG oftmals in Form von Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO gewährt. Nach § 23 BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften ist eine Zuwendung eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die der Bund im Rahmen seiner Finanzierungskompe-

---

12 Grundsätze für Förderrichtlinien vom 20. September 1983 (Ministerialblatt des Bundesministeriums der Finanzen 1983, S. 217 ff), punktuelle Änderung vom 16. September 1996 (GMBl 1996, S823).

13 GMBl 2016, Seite 883 ff.

14 § 12 Absatz 2 StabG.

tenz an eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke unter den Voraussetzungen gewährt, dass

- an der Zweckerfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Bundesinteresse besteht,
- der Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt wird,
- der Empfänger vor der Bewilligungsentscheidung keinen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat und
- kein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.

Laut Subventionsbericht beruht zudem der Großteil der Finanzhilfen auf Förderrichtlinien (siehe Tz. 2.1). Soweit darin Projektförderungen geregelt werden, sind auf die Finanzhilfen neben den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien die VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO anzuwenden.

3 Befristung

3.1 Befristung von Finanzhilfen

3.1.1 Die Subventionspolitischen Leitlinien geben vor, Finanzhilfen nur noch befristet zu gewähren. Nach den VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO sind Förderrichtlinien für Projektförderungen grundsätzlich zu befristen (vgl. Tz. 2).

Ausweislich der Datenblätter des Subventionsberichts befristete das Bundeswirtschaftsministerium die von ihm gewährten Finanzhilfen zum großen Teil. Es gab in den Datenblättern zu den Finanzhilfen im entsprechenden Datenfeld entweder ein konkretes Laufzeitende oder „*ja*“ an. Einige Datenblätter wiesen unbefristete Finanzhilfen aus.[15] Mehrfach gab das Bundeswirtschaftsministerium in den Datenblättern anstelle einer Befristung an, dass das Maßnahmenziel fortbestehe.[16]

In Anlage 4 der Subventionsberichte listete das Bundeswirtschaftsministerium u. a. „ausgelaufene und ausfinanzierte“ Finanzhilfen auf, die es in den Datenblättern nicht mehr aufführte. Danach waren seit Einführung der Vorgabe der

---

15 Datenblätter 17, 26, 32, 39, 40, 41.
16 Datenblätter 14, 21, 26, 27, 37.

zeitlichen Befristung im Jahr 2003 insgesamt 17 Finanzhilfen ausgelaufen und ausfinanziert. Zehn dieser Finanzhilfen führte das Bundeswirtschaftsministerium in ähnlicher Form weiter. Dazu gehörten beispielsweise die Förderung industrieller Gemeinschaftsforschung, die Förderung ausländischer Wirtschaftsbeziehungen und Zinszuschüsse der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen des CO_2-Minderungsprogramms.[17]

Das Bundeswirtschaftsministerium übersandte uns am 24. März 2017 eine Aufstellung der aktuellen Förderprogramme, in der es deren Laufzeiten unter Einbeziehung der Vorläuferprogramme mit im Wesentlichen inhaltsgleichen Förderungen angab. Diese Laufzeiten sind in **Anlage 1** dargestellt. Eine um die seit 2003 für die Förderprogramme verausgabten Haushaltsmittel erweiterte Liste übersandte es am 12. Mai 2017.[18] Insgesamt umfasste die Aufstellung des Bundeswirtschaftsministeriums 127 Fördermaßnahmen. Seit dem Jahr 2003 verausgabte es hierfür nach eigenen Angaben insgesamt rd. 55 Mrd. Euro.[19]

Die den Fördermaßnahmen zugrunde liegenden Förderrichtlinien sind grundsätzlich zeitlich befristet.[20]

---

17 Z. B. Anlagen 4 der 20. bis 23. Subventionsberichte (20. Subventionsbericht: Förderung industrieller Gemeinschaftsforschung- und Entwicklung, NEMO, Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland. 21. Subventionsbericht: Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung. 22. Subventionsbericht: Zinszuschüsse im Rahmen des CO_2-Minderungsprogramms der KfW für die alten Länder. 23. Subventionsbericht: Förderung innovativer Wachstumsträger, Außenwirtschaftsförderung für den Mittelstand).

18 Vgl. Anlage zur E-Mail des Bundeswirtschaftsministeriums vom 12. Mai 2017. Die Eintragungen in dieser Aufstellung sind nicht durchgehend deckungsgleich zu den am 23. Januar 2017 bzw. am 27. März 2017 übersandten Aufstellungen. Teilweise stimmten die Förderprogramme nicht überein oder Angaben zu den verausgabten Haushaltsmitteln waren unvollständig bzw. nicht schlüssig. Die grundsätzliche Information ändert sich dadurch nicht. Den Unregelmäßigkeiten sind wir deshalb nicht nachgegangen.

19 Ebenda.

20 Lediglich die Förderrichtlinie „Berufliche Bildung für den Mittelstand – Fortbildungseinrichtungen“ ist danach unbefristet. Abweichend von der Aufstellung des Bundeswirtschaftsministeriums ist jedoch auch die Förderrichtlinie zum Marktanreizprogramm unbefristet.

Das Bundeswirtschaftsministerium verlängerte verschiedene, den Finanzhilfen zugrunde liegende Förderrichtlinien seit Beginn der Fördermaßnahmen mehrfach.[21] 13 Fördermaßnahmen gewährte es seit mehr als 40 Jahren.[22] Hierfür verausgabte das Bundeswirtschaftsministerium seit dem Jahr 2003 rd. 11,7 Mrd. Euro. 25 noch laufende Fördermaßnahmen führte es zwischen 1990 und 2010 ein. Seit dem Jahr 2003 fielen hierfür rund 54 Mrd. Euro an. Allein seit dem Jahr 2010 führte das Bundeswirtschaftsministerium 91 neue Fördermaßnahmen ein.[23] Diese verursachten bislang Ausgaben von rund 6 Mrd. Euro.

Das Bundeswirtschaftsministerium sah in der anhaltenden Gewährung von Finanzhilfen keine bloße Verlängerung der Förderrichtlinien. Vielmehr habe es sich meist um wesentliche inhaltliche Änderungen der Finanzhilfen selbst gehandelt. Die vor diesem Hintergrund erneuerten Förderrichtlinien seien mit den jeweiligen Vorgängerrichtlinien nicht mehr vergleichbar.

Zudem würden auch zur Umsetzung von dem Bundeswirtschaftsministerium übertragenen Daueraufgaben befristete Förderrichtlinien erlassen. Die Notwendigkeit zu deren Verlängerung oder Neufassung ergebe sich schon daraus, dass für diese Finanzhilfen Förderzweck und Förderziel auf unabsehbare Dauer fortbestünden.[24]

Im Verlauf der Erhebungen machte das Bundeswirtschaftsministerium deutlich, dass außerdem (an der Förderung) interessierte Kreise Verlässlichkeit und Kontinuität durch die Fortsetzung von Förderprogrammen erwarteten.

---

21 Beispielsweise Vor-Ort-Beratung in Wohngebäuden, Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerke, Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (Marktanreizprogramm), CO_2-Gebäudesanierungsprogramm, Unterstützung von KMU bei der Passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften, Förderung der Beratungen von Handwerksunternehmen durch ihre Kammern und Fachverbände, Berufliche Bildung für den Mittelstand – Fortbildungseinrichtungen u. a.

22 Z. B. Förderung von Weiterbildungslehrgängen im Handwerk (1974), Förderung der Beratungen von Handwerksunternehmen durch ihre Kammern und Fachverbände (1974), Förderung von Informationsstellen für Unternehmensführung im Handwerk (1974), Förderung der Sonderausstellung EXEMPLA und des Gemeinschaftsstandes "Innovation gewinnt!" auf der Internationalen Handwerksmesse München (1970) oder Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerke (1975).

23 Vgl. Anlage 1.

24 Dazu gehörten beispielsweise das Marktanreizprogramm, die Förderung Überbetriebliche Bildung im Handwerk (Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung - ÜLU), die Förderung Überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) oder der „Know-how-Transfer im Handwerk“.

Der Bundesrechnungshof wertete einzelne, mehrfach verlängerte Förderrichtlinien aus, um die vom Bundeswirtschaftsministerium geltend gemachten, wesentlichen inhaltlichen Änderungen nachzuvollziehen (**Anlage 2**).

3.1.2 Die Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums haben sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes als unzutreffend erwiesen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat den Vorgaben der zeitlichen Befristung zwar scheinbar entsprochen. So hatte es die meisten seiner Förderrichtlinien befristet und damit die VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO „formal“ eingehalten.

Der Vorgabe der Subventionspolitischen Leitlinien, Finanzhilfen nur befristet auszugestalten, entsprach das Bundeswirtschaftsministerium tatsächlich allerdings nicht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Befristung der Finanzhilfen mit der mehrfachen Verlängerung seiner Förderrichtlinien umging. Finanzhilfen gewährte es wesentlich länger, als es die Laufzeiten der einzelnen Förderrichtlinien vorsahen. So gewährte das Bundeswirtschaftsministerium Finanzhilfen zum Teil seit mehr als 40 Jahren. Die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien liefen damit ins Leere.

Von den 17 in den Anlagen 4 der Subventionsberichte als ausgelaufen angegebenen Finanzhilfen waren in den letzten 14 Jahren letztendlich nur sieben Finanzhilfen endgültig „ausgelaufen und ausfinanziert“ worden. Dagegen stieg die Zahl der Fördermaßnahmen allein in den letzten sechs Jahren um rd. 63 % an. Das Verhältnis zwischen den in den letzten Jahren beendeten und den neu eingeführten Finanzhilfen ist deutliches Indiz dafür, dass die Vorgabe der Befristung offenbar von geringer Bedeutung ist.

Das Argument des Bundeswirtschaftsministeriums, es hätte die Förderrichtlinien maßgeblich geändert und damit im Wesentlichen erneuert, hat uns nicht überzeugt:

- Eine Ausweitung der Fördergegenstände oder der möglichen Zuwendungsempfänger, die Erhöhung der Fördersumme bzw. eine Anpassung des formalen Zuwendungsverfahrens in einer Förderrichtlinie verändern nicht den Kern einer Fördermaßnahme.

- Zuwendungszweck, Gegenstand der Förderung, Ziele, Art oder Umfang und Höhe der Finanzhilfen werden in den Förderrichtlinien weitgehend unverändert beibehalten.
- Dementsprechend liegen in diesen Fällen keine neuen Fördermaßnahmen im Sinne der Subventionspolitischen Leitlinien vor (vgl. **Anlage 2**).

Der Bundesrechnungshof hat es für denkbar gehalten, dass Finanzhilfen als Dauermaßnahmen ausgestaltet werden können. Die VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO lassen – im Unterschied zu den Subventionspolitischen Leitlinien – Ausnahmen von der zeitlichen Befristung einer Förderrichtlinie zu. Dies widerspricht allerdings der Vorgabe der Subventionspolitischen Leitlinien, Finanzhilfen nur befristet zu gewähren. Dass insbesondere Begünstigte Interesse an der Fortführung von Finanzhilfen haben, darf bei deren Verlängerung nicht ausschlaggebend sein.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bislang nicht näher bestimmt war, in welchen Fällen Ausnahmen von einer zeitlichen Befristung zulässig und wie diese zu dokumentieren waren. Er hat es für erforderlich gehalten, dass das Bundeswirtschaftsministerium – ggf. in Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium – regelt, ob und in welchen Fällen Finanzhilfen nicht befristet werden müssen. Soweit danach vom Grundsatz der Befristung nach den Subventionspolitischen Leitlinien (und den VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO) abgewichen werden soll, sollten die Gründe dafür nachvollziehbar dokumentiert werden. Daueraufgaben sollten ohnehin regelmäßig aufgabenkritisch daraufhin hinterfragt werden, ob sie noch notwendig wahrzunehmen sind.[25] Es kommt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes deshalb insbesondere darauf an, dass das Bundeswirtschaftsministerium stets die Frage der Wirksamkeit der beabsichtigten Förderung im Auge behält und hierzu Erfolgskontrollen durchführt. Nur so ist gewährleistet, dass möglichst frühzeitig notwendige Anpassungen vorgenommen oder Programme bei verfehlter Zielerreichung vorzeitig beendet werden.[26]

---

[25] Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Stand: Dezember 2016.

[26] Siehe hierzu auch: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit „Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich“, 2. Neubearbeitete Auflage, Februar 2016, Nr. 3.3 Seite 76 in der Verwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat es zur Vermeidung unnötigen Bearbeitungs- und Abstimmungsaufwands für wichtig gehalten, Aufgabenkritik, Evaluation und zeitliche Befristung von Förderprogrammen prinzipiell aufeinander abzustimmen.

3.1.3 Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Befristung seiner Finanzhilfen einhält. Es sollte – ggf. in Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium – festlegen, wann Ausnahmen zulässig sind. Die Gründe für zulässige Ausnahmen sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Laufzeiten der Förderrichtlinien und der Finanzhilfen sind mit den obligatorischen Erfolgskontrollen sowie der Aufgabenkritik in Einklang zu bringen.

3.2 Befristung von Förderrichtlinien

3.2.1 Das Bundeswirtschaftsministerium gab in den Datenblättern an, dass seine Finanzhilfen überwiegend befristet seien (siehe Tz. 3.1). Sechs Datenblätter wiesen unbefristete Finanzhilfen aus.[27] Im Datenblatt zur Finanzhilfe „Mittelstand Digital“ wurde zur Befristung ausgeführt: „*Keine, aus Titel 686 22 werden aufgrund von aktuellen und geplanten politischen Initiativen gleichzeitig mehrere Fördermaßnahmen in den verschiedensten Bereichen betrieben, die in ihren Laufzeiten unterschiedlich ausgelegt sind.*“

Das Bundeswirtschaftsministerium übersandte am 23. Januar 2017 eine der Anlage 1 vergleichbare Aufstellung der aktuellen Fördermaßnahmen, in der es die Laufzeiten der damals geltenden Förderrichtlinien angab. Deren Laufzeiten waren befristet und betrugen überwiegend drei bis fünf Jahre.[28]

Die unterschiedlichen Laufzeiten begründete das Bundeswirtschaftsministerium damit, dass sich diese Zeiträume bewährt hätten. Insbesondere bei neuen Fördermaßnahmen könne erst nach zwei bis drei Jahren erkannt werden, inwieweit sie die Erwartungen erfüllten und ob sie dann ggf. anzupassen seien. Der Fünfjahreszeitraum ginge bei einigen Maßnahmen auf Anregungen des Bundesfinanzministeriums bzw. den in der Finanzplanung des Bundes maßgeb-

---

27 Datenblätter 17, 26, 32, 39, 40, 41.

28 Die Zeiträume der Ausfinanzierung und Abwicklung von Förderungen blieben bei der Betrachtung außer Acht.

lichen Zeitraum zurück.[29] Auch seien die üblichen Laufzeiten von Richtlinien und Programmen der Europäischen Union Maßstab für die Laufzeiten seiner Förderrichtlinien.

Das Bundeswirtschaftsministerium hatte keine Regelungen dazu getroffen, wie über die Laufzeit von Förderrichtlinien zu entscheiden ist und wie diese Entscheidungen zu dokumentieren sind. Seine Entscheidungen zu den Laufzeiten der Förderrichtlinien hatte es nicht dokumentiert.

3.2.2 Bereits im Jahr 1970 hatte die Bundesregierung festgestellt, dass die Befristung von Finanzhilfen aus gesamtwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesichtspunkten geboten ist.[30] Der Bundesrechnungshof hat angenommen, dass die Befristung von Finanzhilfen eine regelmäßige Erfolgskontrolle erleichtert. So kann, je nach Ergebnis der Erfolgskontrolle entschieden werden, ob die Finanzhilfe unverändert oder angepasst fortgeführt oder eingestellt werden soll.

Das Bundeswirtschaftsministerium befristete seine Förderrichtlinien zwar grundsätzlich auf drei bis fünf Jahre. Ein kausaler Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Laufzeiten der einzelnen Förderrichtlinien und der Erreichung der Förderziele der Finanzhilfen war jedoch nicht erkennbar. Welche konkreten Kriterien den Laufzeiten zugrunde lagen, konnte das Bundeswirtschaftsministerium nicht darlegen, weil es dies nicht dokumentiert hatte. Ebenso war nicht erkennbar, inwieweit es einheitliche Kriterien genutzt hatte, um die Laufzeiten für die Förderrichtlinien zu bestimmen. Ohne entsprechende Regelungen konnte das Bundeswirtschaftsministerium dies auch nicht sicherstellen. Die Festlegung der Laufzeiten wirkte schematisch und wenig planvoll.

Fehlende Angaben zu den Gründen für gewählte Befristungen können in Verbindung mit anschließenden Verlängerungen einer Förderung ein Anhaltspunkt dafür sein, dass die Wirkung der jeweiligen Förderung nicht ausreichend bestimmt war.

---

29 Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen zur rentablen Verbesserung der Materialeffizienz vom 15. Dezember 2008; Förderung eines Innovationsclusters im Handwerk durch ein Informations-, Beratungs- und Technologietransfernetzwerk (Know-how-Transfer im Handwerk) vom 10. Januar 2017.

30 Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 12 StWG vom 8. Juni 1967, Seite 5; 25. Subventionsbericht, Seiten 9, 13, Nummern 6, 18.

3.2.3 Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Laufzeit seiner Förderrichtlinien aus der Zielsetzung der Finanzhilfe, dem Förderzweck und den Erwartungen an die Erreichung des Maßnahmenziels ableiten muss. Dabei sind seine Entscheidungen vor Beginn der jeweiligen Fördermaßnahme nachvollziehbar zu dokumentieren.

4 Degression

4.1 Die Subventionspolitischen Leitlinien geben vor, dass Finanzhilfen grundsätzlich degressiv zu gestalten sind.[31] Diese Verpflichtung leitete die Bundesregierung daraus ab, dass dauerhaft gleichbleibende Finanzhilfen Risiken für die Verfälschung der Marktlage bergen. Degression soll „Gewöhnungseffekte“ bei Empfängern von Finanzhilfen verhindern[32] (siehe Tz. 2.1).

Finanzhilfen sind dann degressiv gestaltet, wenn sie ihrer Höhe nach über ihre Laufzeit gesenkt werden. Eine Degression kann

- durch sinkende Förderhöhe im Einzelfall und/oder
- durch schrittweise Reduzierung der Programmmittel für das Förderprogramm im Bundeshaushalt

erreicht werden.[33] Auch eine Absenkung auf null ist eine Form der Degression.

Die Datenblätter des Subventionsberichts wiesen die Finanzhilfen das Bundeswirtschaftsministeriums mit wenigen Ausnahmen[34] als nicht degressiv aus. Auch die Auswertung auf der Ebene der einzelnen Förderrichtlinien zeigte, dass die Finanzhilfen des Bundeswirtschaftsministeriums häufig nicht degressiv gestaltet waren. Die verschiedenen Fachreferate führten dafür unterschiedliche Gründe an: Eine Degression ergebe sich teilweise auf höherer Ebene der Förderprogramme, ohne dass dies eindeutig erkennbar sei.

- Bei kurzen Programmlaufzeiten sei eine Degression der Fördermittel nicht zweckmäßig. Hier könne sich die Degression dadurch ergeben, dass Maßnahmen in Rahmen einer Evaluation oder zum Ende der Laufzeit der jeweiligen Förderrichtlinie angepasst oder gänzlich eingestellt würden.

---

31 Die VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO machen hinsichtlich einer Degression keine Vorgaben.

32 25. Subventionsbericht, Seite 42, Nummer 109.

33 25. Subventionsbericht, Seite 42, Nummer 109.

34 Datenblätter 13, 14, 16 und 23.

- Werde nur eine einmalige Leistung gewährt, biete sich kein Ansatzpunkt für eine individuelle Degression je Zuwendungsnehmer.

Das Bundeswirtschaftsministerium legte nicht fest, in welchen Fällen sein Ressort vom Grundsatz der Degression abweichen kann und wie dies zu dokumentieren ist. Gründe für die Degression auf höherer Ebene dokumentierte es weder in einem übergreifenden Förderkonzept noch für die einzelnen, untergeordneten Fördermaßnahmen. Es dokumentierte auch die Gründe für den Verzicht auf eine degressive Gestaltung der einzelnen Förderrichtlinien – unabhängig von ihrer Laufzeit – nicht.

4.2 Die Subventionspolitischen Leitlinien geben die degressive Gestaltung von Finanzhilfen als den Regelfall vor. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass hiervon nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Das Bundeswirtschaftsministerium hat bei seinen Finanzhilfen jedoch die Ausnahme zum Regelfall gemacht. Es ist dadurch den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien nicht hinreichend nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass das Bundeswirtschaftsministerium so die mit der Degression der Finanzhilfen beabsichtigte Wirkung erzielen konnte.

Die Hinweise des Bundeswirtschaftsministeriums auf eine Degression auf höherer Ebene waren nicht überprüfbar. Ohne ein übergeordnetes Konzept, das die einzelnen Förderrichtlinien einschließt, war diese Form der Degression nicht nachvollziehbar. Es blieb deshalb unklar, für welche Finanzhilfen das Bundeswirtschaftsministerium eine Degression auf höherer Ebene vorgenommen hatte.

Auch hat der Bundesrechnungshof in kurzen Laufzeiten keinen Grund gesehen, auf eine Degression zu verzichten. Wenn die entsprechenden Förderrichtlinien – wie es häufig der Fall ist – unverändert fortgeführt werden (siehe Nummer 3.1), wird dabei die grundsätzlich geforderte Degression der Finanzhilfen vollständig verfehlt. Sie kann dann allenfalls noch zum Ende der Maßnahme und nur dann eintreten, wenn die Finanzhilfe tatsächlich entsprechend angepasst oder nicht mehr weitergeführt wird.

Soweit eine individuelle Degression nicht möglich sein sollte, kann sie dennoch durch absolut oder relativ sinkende Fördersätze und/oder durch schrittweise Reduzierung der Programmmittel für das jeweilige Förderprogramm im Bundeshaushalt erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeswirtschaftsministerium bislang nicht geregelt hatte, wann Ausnahmen von einer degressiven Ausgestaltung von Finanzhilfen zulässig sein sollen und wie diese zu dokumentieren sind. So konnte das Bundeswirtschaftsministerium nicht belegen, welche Erwägungen seinen Entscheidungen zum Verzicht auf die degressive Gestaltung seiner Finanzhilfen vor Beginn der jeweiligen Maßnahme zugrunde lagen und ob diese sachgerecht waren. Dies erschwerte dem Bundeswirtschaftsministerium, seine Finanzhilfen und Förderrichtlinien auch über die Fachreferate hinweg nach einheitlichen Kriterien zu gestalten.

4.3 Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Subventionspolitischen Leitlinien beachten muss. Es muss auch bei bestehenden und bisher nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen grundsätzlich eine Degression einführen.

Für eine einheitliche Vorgehensweise muss das Bundeswirtschaftsministerium regeln, wann Ausnahmen zulässig sein sollen und wie die Gründe hierfür zu dokumentieren sind. Die Gründe sind vor Beginn der Maßnahme zu dokumentieren und sollten sich an haushaltsrechtlichen Notwendigkeiten sowie an den ordnungs- und wirtschaftspolitischen Aspekten der Finanzhilfe orientieren.

5 Darstellung in den Subventionsberichten

5.1 Die Bundesregierung spiegelt nach ihren Angaben in den Subventionsberichten nur denjenigen Teil staatlicher Aufgabenerfüllung wider, bei dem finanzielle Mittel des Bundes die Wirtschaft beeinflussen indem sie privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen.[35] Sie stellt dazu die Finanzhilfen in den Datenblättern dar. Der Bundesrechnungshof erläuterte dies am Beispiel des 25. Subventionsberichts.

Die Datenblätter bezogen sich zumeist auf einzelne Haushaltstitel. Aus einem Titel wurden teilweise mehrere Förderprogramme finanziert.[36] Aus den Datenblättern war nicht immer erkennbar, ob darin alle aus den angegebenen Haushaltstiteln finanzierten Förderprogramme erfasst waren. Die Datenblätter fass-

---

35 25. Subventionsbericht, Seite 10, Nummer 10.

36 Z. B.: Datenblatt Nr. 21 Mittelstand Digital gibt zur Befristung an: „Keine, aus Titel 686 22 werden aufgrund von aktuellen und geplanten politischen Initiativen gleichzeitig mehrere Fördermaßnahmen in den verschiedensten Bereichen betrieben, die in ihren Laufzeiten unterschiedlich ausgelegt sind.“

ten teilweise mehrere Haushaltstitel unter einem übergeordneten Aspekt zusammen.[37] In anderen Fällen war ein und derselbe Förderaspekt in unterschiedlichen Datenblättern dargestellt.[38]

So war z. B. die Fördermaßnahme des Normenwesens „INS - Innovation mit Normen und Standards“ im Subventionsbericht nicht erfasst. Mit dieser Fördermaßnahme wurden – ohne eine entsprechende Förderrichtlinie – Projekte des Deutschen Instituts für Normung e. V. mitfinanziert, mit denen auch die Wirtschaft gefördert werden soll.

Das Bundeswirtschaftsministerium erläuterte, es hätte bei Förderprogrammen mit Forschungsanteil die Fördersummen jeweils nach Marktnähe und Forschung und somit den Empfängern der Förderung unterschieden. Den marktnahen Anteil hätte es in den Subventionsberichten ausgewiesen. Fördermittel für Unternehmen seien demnach erfasst worden, Zuwendungen an öffentliche Hochschulen und Forschungsinstitute hingegen nicht.

Die Bundesregierung wies im Subventionsbericht darauf hin, dass sie über eine Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern, in denen zum Teil auch subventionsähnliche Zuwendungen eine Rolle spielten, gesondert informiere.[39]

Die Gruppierungen von Fördermaßnahmen waren nicht einheitlich. Es war vielfach nicht möglich, aus dem Subventionsbericht zu erkennen, ob Förderprogramme einem Datenblatt zugeordnet und damit in den Bericht aufgenommen worden sind.

§ 12 Absatz 4 StabG verlangt im Subventionsbericht „*Vorschläge hinsichtlich der gesetzlichen oder sonstigen Voraussetzungen für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau der Verpflichtungen.*“ Solche Vorschläge enthielt der Subventionsbericht auch in den Datenblättern nicht. Er wies die Laufzeiten von Finanzhilfen nicht zutreffend aus und erläuterte nicht, in welcher Weise die Finanzhilfen auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wirken.

---

37 25. Subventionsbericht, Seite 180, Datenblatt 37.

38 Beispiel: Es gibt ein je Datenblatt für die Förderung von Wagniskapital durch den High-Tech Gründerfonds (Datenblatt Nr. 25) und für das Förderprogramm INVEST - Zuschuss für Wagniskapital (Datenblatt Nr. 29). Für jede Förderung ist eine eigene Haushaltsstelle angegeben.

39 25. Subventionsbericht, Seite 104, Anlage 6, Nummer 1: z. B. Beteiligungsbericht, Sozialbericht, Umweltbericht, im Forschungsbericht, Agrarpolitischer Bericht, Berufsbildungsbericht.

Nähere Ausführungen zu Mängeln in der Darstellung der Degression und Befristung von Finanzhilfen im Subventionsbericht enthalten die Nummer 3 und 4 dieses Berichts.

5.2 Die Subventionsberichte sollen dem Bundestag und dem Bundesrat einen Überblick über die Finanzhilfen des Bundes geben. Im Bereich der untersuchten Maßnahmen des Einzelplans 09 sind die Zuordnung einzelner Fördermaßnahmen zu den Finanzhilfen des Subventionsberichtes und deren Laufzeiten nicht transparent. Die ausgewiesenen Befristungen täuschen vielfach über die tatsächlichen Laufzeiten von Finanzhilfen hinweg (vgl. Nummer 3). Allein der Hinweis auf den Fortbestand des Ziels einer Maßnahme bedeutet nicht, dass die Fördermittel planvoll reduziert werden.

Durch die vielfältigen Abgrenzungen, die die Bundesregierung hinsichtlich der Begriffe Subvention, Finanzhilfe, subventionsähnliche Zuwendung usw. vornimmt, und durch abweichende Begrifflichkeiten des Haushaltsrechts wird die Aussagekraft des Subventionsberichts verwässert. Ohne die geforderten Hinweise, wie Finanzhilfen begrenzt und abgebaut werden können, und Aussagen zu ordnungs- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen ist er in Anbetracht der Vielzahl von Finanzhilfen als Informationsinstrument z. B. für die parlamentarischen Haushaltsberatungen nicht ausreichend.

5.3 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Subventionsbericht insbesondere die Befristung und Degression der Finanzhilfen des Bundeswirtschaftsministeriums transparent darzustellen und Möglichkeiten zur Begrenzung und zum Abbau aufzuzeigen.

6 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium sagte zu, die Anregungen des Bundesrechnungshofes von seinen Fachreferaten dahingehend prüfen zu lassen, wie sie umgesetzt werden können. Es wies außerdem darauf hin, dass bei der Bewertung der Förderpraxis des Bundeswirtschaftsministeriums durch den Bundesrechnungshof eine Würdigung der im Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 14. Januar 2015 angekündigten Maßnahmen zur Reform der Förderstruktur seines Hauses fehle.

In diesem Bericht führte das Bundeswirtschaftsministerium nach einer Beschreibung seiner Förderlandschaft im Jahr 2014 zu deren Reform aus. Ziel

der Reform der Förderlandschaft war es danach, „*die über viele Jahre gewachsene Struktur der Förderprogramme an die* (seinerzeit) *aktuelle Schwerpunktsetzung der wirtschaftlichen Themen anzupassen*“. Die Maßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums zur Neuausrichtung der Fördermaßnahmen hätten [Anm. des Bundesrechnungshofes: bereits bis Ende des Jahres 2014] zu einzelnen Entscheidungen geführt.

So habe sich der Schwerpunkt von Förderprogrammen verschoben[40], neue Programme seien eingeführt[41] und bestehende Programme verstärkt[42] worden.

Das Bundeswirtschaftsministerium führte aus, dass Leitungsentscheidungen zur Verlängerung, Aktualisierung oder Befristung von Förderprogrammen auf der Grundlage von konkreten Analysen der Ausgangssituation und des übergeordneten Handlungsbedarfs getroffen würden. Darin eingeschlossen seien Festlegungen zur Befristung der Programme und Degression der Mittel. Die Entscheidungsgründe für die Laufzeit eines Programmes und die Gründe für Ausnahmen von einer degressiven Gestaltung wolle das Bundeswirtschaftsministerium künftig dokumentieren und hierzu einen Leitfaden erstellen, um eine einheitliche Bearbeitung sicher zu stellen.

Hinsichtlich der fehlenden Transparenz in den Subventionsberichten erläuterte das Bundeswirtschaftsministerium, dass der Subventionsbericht alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Datenblättern abbilde. Nur in Einzelfällen sei eine direkte Zuordnung nicht unmittelbar möglich. Den Datenblättern könne auch entnommen werden, ob eine Maßnahme befristet oder unbefristet sei. Sie gäben zudem einen Ausblick auf die künftige Entwicklung der jeweiligen Maßnahme, nennten die gesetzliche Grundlage der Förderung und beschrieben die finanziellen Auswirkungen. Gesonderte Ausführungen zu allen

---

40 Der Schwerpunkt in der Verkehrsforschung habe sich auf produktnahe industriebezogene Forschung verlagert. Entstandener jährlicher Minderbedarf von 10 Mio. Euro werde für aktuelle wirtschaftliche Schwerpunkte genutzt.

41 Förderung der Verteidigungswirtschaft mit jährlich 5 Mio. Euro für verstärkte Investitionen im Bereich der zivilen Sicherheit. Programm „SINTEG“ mit je 20 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2018 zum Thema Digitalisierung in der Energiewende. Beratung zur Digitalisierung von KMU mit 1,5 Mio. Euro im Jahr 2015. Einrichtung der Dialogplattform Industrie 4.0.

42 ZIM um jährlich 30 Mio. Euro. Mittel für die Forschung und Entwicklung hinsichtlich Energieeffizienz und erneuerbare Energien um jeweils 5 Mio. Euro. Weitere Mittel für die Energieforschung. Sofortprogramm Digitale Agenda um 7 Mio. Euro. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ um ca. 17 Mio. Euro.

Fördermaßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums würden einer übersichtlichen Darstellung der Subventionsentwicklung entgegenstehen. Fehlerhafte Angaben werde es soweit möglich im Zwei-Jahres-Turnus bereinigen.

7 Zusammenfassende Bewertung

(1) In seiner Stellungnahme ging das Bundeswirtschaftsministerium nicht im Einzelnen auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes ein. So verwies es auf seinen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 14. Januar 2014. Die dort dargestellte Förderpraxis und Neuausrichtung der Förderstruktur des Bundeswirtschaftsministeriums waren jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung des Bundesrechnungshofes. Ungeachtet dessen bestärkt die Auswertung dieses Berichtes den Bundesrechnungshof in seiner Kritik. Die im Bericht dargestellten Maßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums mögen wichtige Schritte hin zu größerer Transparenz der Fördermaßnahmen und einheitlichen Prozessen innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums sein. Sie sind aber kein Beleg dafür, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien beachtet. So ist bislang nicht erkennbar, dass sich die Neuausrichtung der Förderstruktur auf die Befristung von Finanzhilfen oder Förderrichtlinien bzw. die Degression von Finanzhilfen ausgewirkt hat. Bei den Entscheidungen, die nach den Angaben des Bundesministeriums durch die Maßnahmen zur Reform der Förderstruktur bereits beeinflusst wurden, handelt es sich sämtlich um Ausweitungen von Fördermaßnahmen. Es war auch nicht das Ziel des Bundeswirtschaftsministeriums, künftig die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien einzuhalten. Ziel war es, „die über viele Jahre gewachsene Struktur der Förderprogramme an die aktuelle Schwerpunktsetzung der wirtschaftlichen Themen anzupassen“. Dies stand offensichtlich einem sachlich gerechtfertigten Abbau von Finanzhilfen sogar entgegen. Dementsprechend hat das Bundeswirtschaftsministerium innerhalb der vergangenen Legislaturperiode neue Förderprogramme geschaffen, Minderbedarf aus weniger prioritären Programmen für andere Schwerpunkte genutzt bzw. bestehende Programme aufgrund seiner Schwerpunktsetzung teils erheblich finanziell verstärkt.

(2) Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

Die Ausführungen des Bundeswirtschaftsministeriums beseitigen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht, dass der Subventionsbericht in seiner jetzi-

gen Form seinen Zweck als Informationsinstrument über die Finanzhilfen nicht hinreichend erfüllen kann.

Die Befristung und Degression von Finanzhilfen sollen verhindern, dass durch Dauersubventionierung von Wirtschaftszweigen eine anhaltende Abhängigkeit von staatlichen Mitteln entsteht, und dass Subventionen beibehalten werden, obwohl deren Begründung nicht mehr besteht. So soll gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten und einer unnötigen Belastung des Steuerzahlers vorgebeugt werden.[43] Diesem Willen verleihen die Subventionspolitischen Leitlinien sowie die Regelungen für zuwendungsrechtliche Fördermaßnahmen nach den VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO nochmals Nachdruck. Damit könnte die Subventionsberichterstattung auch einen wertvollen Beitrag zur Unterstützung für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung leisten. Allerdings erfordert dies einen kritischen Umgang mit Finanzhilfen, eine hohe Transparenz und Wirkungskontrolle sowie die Bereitschaft, der Verfestigung einmal gewährter Subventionen konsequent entgegenzusteuern. Hier sehen wir für den untersuchten Bereich der vom Bundeswirtschaftsministerium betreuten Finanzhilfen Handlungsbedarf.

Vordergründig befristete das Bundeswirtschaftsministerium seine Finanzhilfen und wies dies so auch im Subventionsbericht aus. Tatsächlich gewährte es viele seiner Finanzhilfen jedoch erheblich länger, als es die angegeben Laufzeiten der einzelnen Förderrichtlinien vermittelten. In Einzelfällen betrugen die Laufzeiten von Finanzhilfen mehr als 40 Jahre. Das Bundeswirtschaftsministerium umging die vorgegebene Befristung durch die mehrfache Verlängerung der den Finanzhilfen zugrunde liegenden Förderrichtlinien. Es wirkte schematisch und nicht nachvollziehbar, wie das Bundeswirtschaftsministerium die Laufzeiten der einzelnen Förderrichtlinien festlegte. Die Laufzeiten orientierten sich nicht an den Förderzielen der Finanzhilfen und nicht daran, wann diese mutmaßlich erreicht sein sollten.

Das Bundeswirtschaftsministerium gestaltete seine Finanzhilfen überwiegend auch nicht degressiv. Die Gründe, warum es seine Finanzhilfen nicht degressiv gestaltete, dokumentierte es nicht.

---

[43] 25. Subventionsbericht, Seite 13, Nummer 18.

Den Verantwortlichen für Fördermaßnahmen standen keine Orientierungshilfen mit einheitlichen Kriterien zur Verfügung. Es war nicht nachvollziehbar, inwieweit das Bundeswirtschaftsministerium zu sachgerechten Entscheidungen hinsichtlich der Degression und der Befristung kam. Es hatte nicht geregelt, wann Ausnahmen zulässig und wie diese zu dokumentieren sind.

Die Darstellung im Subventionsbericht vermittelte nicht die tatsächliche Situation hinsichtlich der Degression und der Befristung von Finanzhilfen und erschwerte damit deren parlamentarische Kontrolle.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigten eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Ansprüchen der Subventionspolitischen Leitlinien und deren Umsetzung bei den Förderprogrammen des Bundeswirtschaftsministeriums. Die mit den Vorgaben zur Befristung und Degression beabsichtigten Effekte wurden nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundeswirtschaftsministerium auf, die Vorgaben zu Befristung und Degression einzuhalten. Es sollte festlegen, inwieweit Ausnahmen von der Befristung und Degression zulässig sind. Die Gründe hierfür sollten vor Beginn der Fördermaßnahme nachvollziehbar dokumentiert sein. Wenn der Befristung oder Degression grundsätzlich wichtige Gründe entgegenstehen und das Bundeswirtschaftsministerium nicht nur ausnahmsweise davon absehen kann, muss dennoch sichergestellt sein, dass sich das Handeln des Bundeswirtschaftsministeriums im Einklang mit den Vorgaben befindet.

Der Bundesrechnungshof wird zu der Ankündigung des Bundeswirtschaftsministeriums, prüfen zu wollen, inwieweit es die Anregungen des Bundesrechnungshofes umsetzen kann, nachfragen.

Dr. Wenz Ehmann

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Zweckgebundene Zuweisungen (Betrieb) an die Länder für Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL)	0910	63201	1949	31.12.2020
Zweckgebundene Zuweisungen (Investitionen) an die Länder für Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL)	0910	88201	1949	31.12.2020
Institutionelle Förderung des Deutschen Handwerksinstituts e.V. (DHI)	0902	68602	1950	31.12.2021
Berufliche Bildung für den Mittelstand - Fortbildungseinrichtungen	0902	89301	1958	unbefristet
Sicherheitsforschung für kerntechnische Anlagen	0903	68602	01.01.1968	31.12.2022
Förderung der Sonderausstellung EXEMPLA und des Gemeinschaftsstandes "Innovation gewinnt!" auf der Internationalen Handwerksmesse München	0902	68608	1970	31.12.2021
Förderung von Weiterbildungslehrgängen im Handwerk: für Berater bis 31.12.2016; für Ausbilder: jetzt Referat VII B 4	0902	68608	1974	31.12.2016
Förderung der Beratungen von Handwerksunternehmen durch ihre Kammern und Fachverbände; ab 01.04.2017 neue RL bis 31.03.2022	0902	68608	1974	31.03.2022
Förderung von Informationsstellen für Unternehmensführung im Handwerk; ab 01.04.2017 weiter entwickelt und in neuer RL integriert (bis 2022)	0902	68608	1974	31.03.2022
Förderung der Einrichtung und Unterhaltung einer "Zentralen Leitstelle für Technologietransfer" (ZLS) beim Heinz-Piest-Insitut für Handwerkstechnik e.v. (HPI), Hannover	0902	68608	1990	bis 2022
Vor-Ort-Beratung in Wohngebäuden	0903	68603	1992	31.12.2019
Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	0902	88201	01.01.1970	31.12.2020
Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	0910	88202	01.01.1970	31.12.2018
Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerke	0901	66231	01.01.1975	31.12.2018
Förderung des Normenwesens, INS - Innovation mit Normen und Standards	0901	68501	05.06.1975	31.12.2020
Bundespreis für hervorragende innovatorische Leistungen für das Handwerk	0902	68608	01.01.1989	31.12.2021
Förderung von Innovation und Technologietransfer im Handwerk, Förderlinie BIT: ab 01.04.2017 neue RL bis 31.03.2022 (Innovationscluster)	0902	68608	01.01.1990	31.03.2022
Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrt: Luftfahrtforschungsprogramm	0901	68331	01.01.1995	31.12.2019
nukleare Entsorgungs-/ Endlagerforschung	0903	68602	01.01.1997	31.12.2022
Nationales Programm für Weltraum und Innovation nach dem EU-Gemeinschaftsrahmen	0901	68332	15.05.1998	31.12.2013
Marktanreizprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältemarkt (MAP), Finanzierungsteil Bundeshaushalt	6093	68604	01.01.1999	31.12.2020
Erschließung von Auslandsmärkten - Exportinitiative Erneuerbare Energien - Programmteil	0904	68705	01.01.2003	16.01.2020

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Zinszuschüsse ERP-Innovationsprogramm: Langfristige Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten (Programmteil I) und ihrer Einführung in den Markt (Programmteil II); Zielgruppe sind innovative mittelständische Unternehmen und freiberuflich Tätige etablierter Branchen; die für diese Branchen typischen KMU sind mit Finanzierungsproblemen auf Grund hoher Innovationsrisiken und -kosten konfrontiert.	0902	66202	01.12.2005	31.12.2020
CO2-Gebäudesanierungsprogramm - Kreditförderung - Abwicklungstitel für die bis Ende 2011 getätigten Förderzusagen. Neuzusagen werden seit 2012 ausschließlich über den EKF (Kap. 6092) finanziert.	6096	66122	01.04.2006	04.07.2011
Exportinitiative Energieeffizienz -Fördermodule	0904	68705	01.01.2007	18.12.2019
CO2-Gebäudesanierungsprogramm - Zuschussförderung - Abwicklungstitel für die bis Ende 2011 getätigten Förderzusagen. Neuzusagen werden seit 2012 ausschließlich über den EKF (Kap. 6092) finanziert.	6097	89121	01.01.2007	31.12.2011
"Unterstützung von KMU bei der Passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften"	0902	68605	15.07.2007	31.12.2020
EXIST - Gründerstipendium	0902	68607	01.09.2007	31.12.2020
EXIST-Forschungstransfer	0902	68607	01.11.2007	31.01.2020
Zinszuschüsse Steigerung Energieeffizienz: Umsetzung von Maßnahmen zum rationellen Energieeinsatz in Unternehmen im Bereich etablierter Branchen.	0902	66202	13.02.2008	31.12.2022
Förderung von Energieberatungen im Mittelstand	0903	68603	01.03.2008	31.12.2019
Innovationsförderung, Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand	0901	68301	01.07.2008	31.12.2021
Ausgaben zur Finanzierung des Ausfallrisikos im Zusammenhang mit Darlehen zur Finanzierung der anteiligen Entwicklungskosten ziviler Luftfahrzeuge	0901	66232	01.01.2009	31.12.2018
Zinszuschüsse ERP-Startfonds: Kofinanziert Beteiligungen an jungen Technologieunternehmen zu gleichen wirtschaftlichen Bedingungen wie private Investoren; Bereitstellung von Beteiligungskapital für junge TU.	0902	66202	01.01.2009	31.12.2024
Entwicklung digitaler Technologien	0901	68321	01.01.2010	31.12.2020
Smart Home - Integrierte Smart-Home-Lösungen der Zukunft	0901	68321	01.07.2010	30.06.2017
Technologieprogramm „IKT für Elektromobilität II: Smart Car – Smart Grid – Smart Traffic“	6092	68304	01.07.2010	31.12.2017
IKT für Elektromobilität	6092	68304	01.07.2010	31.12.2021
Technologieprogramm "Trusted Cloud - Innovatives, sicheres und rechtskonformes Cloud Computing"	0901	68321	01.09.2010	31.01.2017
Marktanreizprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältemarkt (MAP), Finanzierungsteil Sondervermögen EKF	6092	68604	01.01.2011	31.12.2020
maritimes Forschungs- und Entwicklungsprogramm	0901	68312	01.01.2011	31.12.2017
Innovationsprogramm "Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze"	0901	89210	01.01.2011	31.12.2017
Internationale Zusammenarbeit im Bereich Produktsicherheit	0901	68501	01.01.2011	21.01.2020

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Umsetzung DQR	0902	68605	01.01.2011	06.05.2020
Informationsplattform Pkw-Label	6092	68603	01.04.2011	31.12.2017
Elektro Power - Förderung der Elektromobilität	6092	68304	23.05.2011	31.12.2018
Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlingen	0902	68605	01.06.2011	31.12.2018
CO2-Gebäudesanierungsprogramm - Kreditförderung	6094	66107	05.07.2011	31.12.2018
Förderprogramm BMWi-Innovationsgutscheine (go-Inno)	0901	68302	01.08.2011	31.12.2018
Atem - Förderprogramm zu Antriebstechnologien für Elektromobilität	6092	68304	13.10.2011	31.12.2018
Schaufenster - Förderprogramm Schaufenster Elektromobilität der Bundesregierung	6092	68304	14.10.2011	30.06.2017
EXIST IV - Gründungskultur Die Gründerhochschule	0902	68607	01.11.2011	31.03.2018
Stark für Ausbildung	0902	68605	28.11.2011	31.12.2018
KMU-Markterschließung	0904	68705	01.01.2012	31.12.2019
Förderprogramm "FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen Ostdeutschlands - Innovationskompetenz Ost (INNO-KOM-Ost)"	0901	68601	03.02.2012	31.12.2016
eStandards - Geschäftsprozesse standardisieren, Erfolg sichern	0901	68622	01.04.2012	31.08.2018
Dachkampagne Fachkräfte-Offensive	0902	68605	01.06.2012	31.12.2017
Einfach intuitiv - Usability für den Mittelstand	0901	68622	01.07.2012	31.08.2018
Programm "go-cluster"	0901	68302	01.07.2012	31.07.2018
Strategische Einzelprojekte im Bereich "Entwicklung digitaler Technologien" bis 2014	0901	68321	01.08.2012	31.12.2018
Förderprogramm industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF)	0901	68601	04.09.2012	31.12.2020
Förderung hocheffizienter Querschnittstechnologien	6092	68603	01.10.2012	31.12.2017
CO2-Gebäudesanierungsprogramm - Zuschussförderung	6095	89101	01.01.2013	31.12.2020
Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung, Pilotprojekte Innovative Beschaffung, Preis "Innovation schafft Vorsprung"	0901	68501	01.01.2013	31.12.2018
Stärkung der Gründungskultur, Fachinformationen, Kommunikation mit Zielgruppen	0902	68608	01.01.2013	11.12.2019
Förderprogramm für dezentrale Batteriespeichersysteme in Verbindung mit Photovoltaikanlagen (KfW Programm Erneuerbare Energien Speicher, 275)	6092	68604	01.05.2013	31.12.2018
INVEST-Zuschuss für Wagniskapital	0902	68607	15.05.2013	31.12.2020
Förderung von Energiemanagementsystemen	6092	68603	15.08.2013	31.12.2018
Technologieprogramm "AUTONOMIK für Industrie 4.0 - Produktion, Produkte, Dienste im multidimensionalen Internet der Zukunft"	0901	68321	01.10.2013	31.12.2017
Förderung von energieeffizienten und klimaschonenden Produktionsprozessen	6092	68603	01.01.2014	31.12.2019
Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität	6092	68304	01.01.2014	31.12.2019
Strompreiskompensation	6092	68303	01.01.2014	31.12.2021

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Luftfahrtforschungsprogramm V - Erster Programmaufruf	0901	68331	01.01.2014	31.12.2018
Nationales Programm für Weltraum und Innovation nach der AGVO	0901	68332	01.01.2014	31.12.2018
Know-how-Transfer im Handwerk = MCS - Bündelmaßnahme für Förderprogramme Handwerk - Zeilen 90 bis 96 und 100	0902	68608	01.01.2014	31.03.2022
Technologieprogramm "Smart Service Welt – Internetbasierte Dienste für die Wirtschaft"	0901	68321	24.10.2014	31.01.2020
Technologieprogramm „IKT für Elektromobilität III - Einbindung von gewerblichen E-Fahrzeugen in Logistik-, Energie- und Mobilitäts-Infrastrukturen“	6092	68304	01.11.2014	30.06.2020
Einführung des Kennzeichnungssystems "Reisen für Alle in Deutschland"	0902	68606	15.11.2014	31.12.2017
Technologieprogramm "Smart Data - Innovationen aus Daten"	0901	68321	01.12.2014	31.01.2019
"www.existenzgründer.de"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Gründungskultur"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Fachinformationen"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Unternehmensnachfolge"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"nexxt-change"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Unternehmergeist"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"www.existenzgründerinnen.de"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Frauen unternehmen"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
"Gründercoaching Deutschland"	0902	68608	18.12.2014	18.12.2019
Beratung zum Energiespar-Contracting	6092	68603	01.01.2015	31.12.2017
Vor-Ort-Beratung in Wohngebäuden (EKF)	6092	68603	01.01.2015	31.12.2019
Mobilität und Verkehrstechnologien - Das 3. Verkehrsforschungsprogramm der Bundesregierung - hier Ausfinanzierung der vor dem Jahr 2015 bewilligten Projekte.	0901	68311	01.01.2015	31.12.2018
Mobilität und Verkehrstechnologien - Das 3. Verkehrsforschungsprogramm der Bundesregierung - hier Ausfinanzierung der vor dem Jahr 2015 bewilligten Projekte.	0901	68311	01.01.2015	31.12.2018
Betriebliche Beratung zur Erhöhung der grenzüberschreitenden Mobilität von Auszubildenden und jungen Fachkräften	0902	68605	01.01.2015	31.12.2018
German Accelerator	0902	68607	01.01.2015	31.12.2018
Dialogplattform Einzelhandel - Diskussion und Erarbeitung von Konzepten in Workshops zu verschiedenen einzelhandelsrelevanten Entwicklungen (insbesondere zur Nahversorgung und zu technologischen Veränderungen).	0902	686 08	02.02.2015	31.08.2017
Forschungsprogramm: Neue Fahrzeug- und Systemtechnologien	0901	68311	12.06.2015	31.12.2020
Gütesiegel Trusted Cloud	0901	68321	18.06.2015	31.05.2017
Technologieprogramm "Digitale Technologien für die Wirtschaft (PAiCE)"	0901	68321	01.09.2015	30.06.2021
Mittelstand 4.0 - Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse	0901	68622	01.12.2015	30.11.2019

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Netzwerk "Unternehmen unterstützen Flüchtlinge"	0902	68605	15.12.2015	31.12.2018
Förderung der Energieberatung für Nichtwohngebäude von Kommunen und gemeinnützigen Organisationen	6092	68603	01.01.2016	31.12.2020
Anreizprogramm Energieeffizienz	6098	68611	01.01.2016	31.12.2018
Initiative Industrie 4.0	0901	68624	01.01.2016	31.08.2020
Luftfahrtforschungsprogramm V - Zweiter Programmaufruf	0901	68331	01.01.2016	31.12.2019
Förderung der Filmwirtschaft	0902	68606	01.01.2016	31.12.2018
WIPANO - Wissens- und Technologietransfer durch Patente und Normen	0901	68501	01.01.2016	31.12.2019
Förderung unternehmerischen Know-hows	0902	68608	01.01.2016	31.12.2020
Stärkung des Business-Angels Marktes durch begleitende Maßnahmen _ Vorhaben BAND1601	0902	68607	01.01.2016	31.12.2017
Strategische Einzelprojekte im Bereich "Entwicklung digitaler Technologien" ab 2015	0901	68321	01.03.2016	31.01.2020
Förderinitiative "EnEff.Gebäude.2050 - Innovative Vorhaben für den nahezu klimaneutralen Gebäudebestand 2050"	6092	68603	11.04.2016	31.12.2020
Förderung von Abwärmenutzung und -Vermeidung bei gewerblichen Unternehmen	6092	68603	01.05.2016	31.12.2020
Förderung von Querschnittstechnologien - neu	6092	68603	11.05.2016	31.12.2020
Förderung von Stromeinsparungen im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungen - STromEffizienzPotentiale nutzen (STEP up!) - Maßnahme	6092	68608	01.06.2016	31.12.2018
Pilotprogramm Einsparzähler	6092	68603	27.06.2016	31.12.2018
Förderung des Absatzes elektrisch betriebener Fahrzeuge (Umweltbonus)	6092	89301	30.06.2016	29.06.2019
Förderung der Heizungsoptimierung durch hocheffiziente Pumpen sowie dem hydraulischen Abgleich	6092	68610	01.08.2016	31.12.2020
Förderprogramm "Schaufenster intelligente Energie - Digitale Agenda für die Energiewende" (SINTEG)	6092	68603	01.12.2016	31.12.2020
Innovationsprogramm "Unterstützung von Diversifizierungsstrategien von Unternehmen der Verteidigungsindustrie in zivile Sicherheitstechnologien"	0901	683 03	20.12.2016	31.12.2019
Förderbekanntmachung "Modellregionen der Intelligenten Vernetzung - Konzepte und erste Umsetzungsschritte"	0901	68323	01.01.2017	31.12.2020
Förderprogramm "FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen - Innovationskompetenz (INNO-KOM)"	0901	68601	01.01.2017	31.12.2021
Qualifizierung von Arbeitnehmervertretern in Handwerksgremien	0902	68608	01.01.2017	31.12.2019
Pilotprojekt "Gründerpatenschaften"	0902	68608	01.02.2017	31.12.2018
Technologieprogramm "Datenschutz-Zertifizierung für Cloud-Dienste auf der Grundlage der europäischen Datenschutz-Grundverordnung"	0901	68321	01.08.2017	31.07.2019
Technologieprogramm "Smart Service Welt II - neue Anwendungsbereiche für digitale Dienste und Plattformen"	0901	68321	01.10.2017	31.01.2022

Anlage 1 zum Bericht III 1 - 2017 - 0653

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Kapitel	Titel	Förderbeginn	Förderende
Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Erneuerbare Energien und Energieeffizienz (6. Energieforschungsprogramm ab August 2011, löste das 5. Energieforschungsprogramm ab)	6092	68302	01.01.2015 (Inkrafttreten der aktuellen Förderbekanntmachung, ergänzt durch Förderbekanntmachungen zu speziellen Förderthemen)	31.12.2019 (wird beendet durch Inkraftreten einer neuen Förderbekanntmachung)
Institutionelle Grundfinanzierung DLR-Betrieb	0901	68531		31.12.2019
Institutionelle Grundfinanzierung DLR-Investitionen	0901	89431		31.12.2019

Der Bundesrechnungshof wertete einzelne, mehrfach verlängerte Förderrichtlinien aus, um die vom Bundeswirtschaftsministerium geltend gemachten wesentlichen inhaltlichen Änderungen nachzuvollziehen. Hierzu verglich er beispielsweise

- die Richtlinien zur Förderung von „Innovationsmanagement“ in kleinen Unternehmen der neuen Bundesländer und Berlin in ihren Fassungen vom 15. April 2005, 15. Oktober 2007, 3. Dezember 2008, 6. April 2010, 1. August 2011, 1. August 2011 und 3. Dezember 2015:

  Der Zuwendungszweck sowie der Gegenstand der Förderung haben sich in den Richtlinien seit dem Jahr 2005 nicht maßgeblich verändert. Der Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger wurde im Jahr 2008 zunächst auf ausgewählte Modellregionen des übrigen Bundesgebietes und im Jahr 2010 auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet. Zudem passte das Bundeswirtschaftsministerium Art, Umfang und Höhe der Förderung sowie das formale Zuwendungsverfahren in einzelnen Details an.

- die Richtlinien über die „Förderung der überbetrieblichen Bildung im Handwerk“ in den Fassungen vom 15. August 2001, 11. Januar 2005, 9. März 2009, 21. November 2012und 20. Dezember 2016:

  Zuwendungszweck, Gegenstand sowie Art und Umfang der Förderung blieben seit dem Jahr 2001 unverändert. Bis zum Jahr 2012 hat das Bundeswirtschaftsministerium ausschließlich die jeweiligen Laufzeiten der Förderrichtlinien angepasst (verlängert). Im Jahr 2012 nahm es Änderungen am formalen Zuwendungsverfahren in einzelnen Details vor.

- die Richtlinien über die „Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen“ in den Fassungen vom 13. Januar 2007, 11. August 2009, 4. Dezember 2012 und 8. April 2016:

  Zuwendungszweck, Gegenstand sowie Art der Förderung blieben seit dem Jahr 2007 weitgehend unverändert. Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Höhe der einzelnen Finanzhilfen sowie die jeweiligen Laufzeiten der Förderrichtlinien angepasst (verlängert). Es nahm außerdem Änderungen am formalen Zuwendungsverfahren in einzelnen Details vor.

- die Richtlinien zur „Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt“ vom 20. Juni 2012 und 11. März 2015:

  Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums wurden die Förderrichtlinien nach Übernahme der Zuständigkeit vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit in wesentlichen Bestandteilen neu gefasst. Eine Auflistung des Bundeswirtschaftsministeriums der geplanten 49 Änderungen zeigte, dass 44 Änderungen teilweise eine deutliche Ausweitung der Förderung oder den Wegfall von bislang geltenden Einschränkungen vorsahen. Im Übrigen blieben Zuwendungszweck, Gegenstand sowie Art der Förderung

weitgehend unverändert. Der Bundesrechnungshof hatte im Anhörungsverfahren darauf aufmerksam gemacht, dass die Verstetigung und Ausweitung der Förderung im Widerspruch stehe zu der ursprünglichen Zielsetzung des Programms und auch zu den Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung, wonach Förderungen zeitlich zu befristen und grundsätzlich degressiv auszugestalten sind.

- die Richtlinie zum Förderprogramm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“ in den Fassungen vom 29. Juni 2007, 6. September 2010, 10. Juni 2011, 7. November 2013 und 26. Januar 2015:

  Das Förderprogramm diente seit dem Jahr 2007 unverändert der Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, um Ausbildungsplätze an inländische Jugendliche zu vermitteln. Hierfür wurden Stellen für Betriebsberater bei den Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie den Kammern der Freien Berufe gefördert. Im Jahr 2015 hat das Bundeswirtschaftsministerium die Förderung auf die Integration ausländischer Auszubildender und ausländischer arbeitsloser Fachkräfte ausgeweitet. Hierdurch änderte sich die Programmbezeichnung von „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“ in „Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften“. Die Zuwendungsempfänger erbringen seit Januar 2015 einen erhöhten Eigenanteil. Zuwendungszweck, Gegenstand sowie Art der Förderung blieben ansonsten weitgehend unverändert.

- die Richtlinie zum Förderprogramm „Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand“ in den Fassungen von 2. Dezember 2008, 3. Februar 2009, 26. November 2010, 18. Juni 2012, 15. April 2015 und 21. November 2016:

  Änderungen der Förderrichtlinie seit dem Jahr 2008 betrafen die Ausweitung der Förderung auf kleine, mittlere und größere Unternehmen, auch in Westdeutschland, sowie auf Leistungen zur Markteinführung. Das Bundeswirtschaftsministerium passte mehrfach die Höhe der Förderung sowie das formelle Zuwendungsverfahren an. Im Übrigen blieben Zuwendungszweck, Gegenstand sowie Art der Förderung bei den jeweiligen Änderungen bzw. Verlängerungen weitgehend unverändert.