
2.1 Anlass, Gründe und Ziele bundesstaatlicher F&E-Förderung

Die wirtschaftliche Bedeutung der Förderung von F&E konnte bereits eingangs verdeutlicht werden. Für ein umfassendes Verständnis staatlicher F&E-Förderung erscheint es zudem sinnvoll eine wirtschaftspolitische Fundierung darzulegen. Innovationen als Ergebnis von F&E-Aktivitäten stellen nach Schumpeter (1912) eine zentrale Bestimmungsgröße der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen dar.¹ Dies gilt jedoch nicht nur auf einzel- sondern auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene: F&E-Aktivitäten gelten als Basis für nationale Wettbewerbsfähigkeit und somit für volkswirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Wohlstand. F&E erhält hierbei durch Multiplikatoreffekte eine zentrale Bedeutung für wirtschaftliches und gesellschaftliches Wachstum sowie positive Konjunkturentwicklung.² Daneben besitzt F&E im internationalen Wettbewerb von Volkswirtschaften insbesondere für Deutschland als weit entwickelte Volkswirtschaft einen hohen Stellenwert, denn „nur durch die Beherrschung von Schlüsseltechnologien und die daraus zu erzielenden ‚Innovationsprämien‘ können die Preisnachteile bei den Produktionsfaktoren kompensiert werden.“³ Um Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen, greift der Staat unterstützend in den Markt ein. Dies ist zumeist durch Marktversagen oder politische Motivation begründet.⁴

¹Vgl. Schumpeter (1912) und ausführlich dazu Kapitel 3.1.1.

²Vgl. Arndt (1952), S. 45; Mansfield (1968), S. 4; Bergmann (1990), S. 68; Brockhoff (1999), S. 4; Spengel (2009), S. 4; Vahs/Brem (2015), S. 4–7.

³Vahs/Brem (2015), S. 7.

⁴Vgl. Bergmann (1990), S. 66; Brockhoff (1999), S. 116; Specht et al. (2002), S. 518; Wruck (2013), S. 24–27.

2.1.1 Marktversagen

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die marktwirtschaftliche Steuerung dem System hierarchischer Lenkung in der gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren überlegen ist. Zudem entstehen durch die marktliche Koordination insgesamt weniger Transaktionskosten und es besteht eine höhere Anreizkompatibilität.⁵ Liegt Marktversagen vor, dann ist diese optimale Allokation jedoch nicht gegeben. Die privaten Individuen stellen die Güter des geförderten Bereiches – also in diesem Falle Ergebnisse aus F&E – nicht oder nicht in ausreichendem Maße bereit; die öffentliche Hand übernimmt sodann die Korrektur dieses Marktversagens.⁶

Ein exaktes Kriterium zur Beantwortung der Frage, ob Marktversagen – oder in abgeschwächter Form Marktunvollkommenheiten – vorliegt bzw. vorliegen existiert nicht. Vielmehr ist die Feststellung von Marktversagen eine wertende wirtschaftspolitische Entscheidung. Um diese Entscheidung fundiert treffen zu können, sind die Ursachen für das Marktversagen zu erläutern.⁷ Zunächst kann Marktversagen bei der Allokation öffentlicher Güter – auch Kollektivgüter genannt – vorliegen; dies kann mitunter für Teile der F&E gelten.⁸ Öffentliche Güter werden vor allem dadurch charakterisiert, dass für ihre Nutzung das Nicht-Ausschließbarkeitsprinzip gilt. Dies bedeutet, dass keine Möglichkeit besteht Konsumenten im Sinne eines Nutzers des Gutes bspw. durch ein Entgelt von der Nutzung auszuschließen. In der Folge ist das Marktgleichgewicht, welches auf der Annahme fußt, dass sämtliche Tauschverhältnisse denselben relativen Wert für die beiden involvierten Individuen aufweisen, gestört, da keine Gegenleistung für das öffentliche Tauschgut erbracht werden muss.⁹

Im Rahmen der F&E ist dies häufig bei Grundlagenforschung der Fall. Ihre Ergebnisse werden in wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht und stehen damit allen Akteuren gleichermaßen ohne exklusive Nutzungsoption zur Verfügung. Man spricht von Spillovereffekt. Aber auch die Ergebnisse angewandter Forschung können als öffentliches Gut charakterisiert werden. Zwar wird häufig versucht, durch

⁵Vgl. Fritsch (2014), S. 68–72.

⁶Vgl. Brede (2005), S. 14; Wruck (2013), S. 24; Mühlentkamp (2014), S. 38.

⁷Vgl. Fritsch (2014), S. 72.

⁸Vgl. Brockhoff (1999), S. 116–118; Streit (2005), S. 14; Zimmermann et al. (2012), S. 52. Fritsch (2014) hingegen sieht die Fehlallokation von öffentlichen Gütern nicht als gesonderte Begründung für wirtschaftspolitisches Eingreifen, sondern sieht durch die weiteren Ursachen das Phänomen der öffentlichen Güter ebenfalls erfasst (vgl. Fritsch (2014), S. 77).

⁹Vgl. Streit (2005), S. 14; Zimmermann et al. (2012), S. 53.

Anmeldung von Patenten die allgemeine Nutzung zu unterbinden, gleichzeitig wird durch die Patentanmeldung jedoch die Öffentlichkeit über die F&E-Aktivitäten informiert und kann diese nachahmen. Zudem ist ein Patent nur ein formaler Eigentumsschutz, dessen Verteidigung gegebenenfalls mit hohen Kosten verbunden ist und deshalb mitunter nicht wahrgenommen wird.¹⁰ Als zweites Kriterium an ein öffentliches Gut gilt die Nicht-Rivalität, d.h. dass das Gut ohne die Entstehung zusätzlicher Kosten von weiteren Akteuren in Anspruch genommen werden kann. Hierdurch können öffentliche Güter weiter in Quasi-Kollektivgüter mit Rivalität beim Konsum, Mischgüter mit teilweiser Rivalität und reine öffentliche Güter mit Nicht-Rivalität differenziert werden. Zu letzterem wird auch das Wissen aus Grundlagenforschung gezählt.¹¹ Kann ein Ergebnis von F&E-Tätigkeiten demnach als reines öffentliches Gut charakterisiert werden, wird angenommen, dass aufgrund der fehlenden oder zu geringen Entlohnungsanreize die Leistung nicht in gesamtwirtschaftlich optimalem Ausmaß angeboten wird und der staatliche Eingriff dadurch begründet.

Selbst wenn das Ergebnis von F&E kein reines öffentliches Gut darstellt, kann es weiterhin zu Marktversagen kommen. Dies hat dann folgende Ursachen: externe Effekte, Informationsmängel, Anpassungsmängel sowie Unteilbarkeiten und Marktmacht.¹² Da Anpassungsmängel und Marktmacht nicht als wirtschaftspolitische Begründung von F&E-Förderung gesehen werden,¹³ soll hierauf nicht weiter eingegangen werden. Externe Effekte sind „unmittelbare Auswirkungen der ökonomischen Aktivitäten eines Wirtschaftssubjekts, die vom Verursacher nicht berücksichtigt werden und – im Gegensatz zu anderen ökonomischen Transaktionen – zwischen den Beteiligten keine Rechte auf Entgelt oder Kompensation begründen“.¹⁴ Vor allem technologische externe Effekte begründen Marktversagen. Hier besteht ein realer, physischer Zusammenhang zwischen dem Nutzen des Gutes für den Produzenten und den Konsumenten. Abhängig davon, ob der externe Effekt beim Betroffenen zu Nachteilen bzw. Kosten oder zu Vorteilen bzw. Nutzen führt, wird zwischen negativen und positiven externen Effekten unterschieden.¹⁵ Durch F&E entstehende positive externe Effekte wie

¹⁰Vgl. Spengel (2009), S. 4–6. Zur faktischen Nicht-Ausschließbarkeit durch Patente weitergehend auch Brockhoff (1999), S. 94–106.

¹¹Vgl. Brockhoff (1999), S. 116; Zimmermann et al. (2012), S. 55.

¹²Vgl. Fritsch (2014), S. 72.

¹³Vgl. Spengel (2009), S. 4–12.

¹⁴Bössmann (1979), S. 95.

¹⁵Vgl. Bössmann (1979), S. 95; Klement (2006), S. 49; Zimmermann et al. (2012), S. 50; Fritsch (2014), S. 81.

unentgeltliche Ergebniszusage können durch staatlich geförderte F&E internalisiert werden, indem Kosten der F&E in Höhe des nicht-exklusiven Nutzens übernommen werden. Negativen externen Effekten wie Umweltschäden kann ebenfalls durch staatliche F&E-Förderung begegnet werden, insbesondere dann wenn die Kosten zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens den privaten Nutzen übersteigen. Gerade positive externe Effekte sind für die Rechtfertigung öffentlicher F&E-Förderung von großer Bedeutung.¹⁶

Informationsasymmetrien können ebenso zu Marktversagen führen, wenn ein informatorisches Ungleichgewicht zwischen Anbieter und Nachfrager eines Gutes besteht. Dies führt dazu, dass der Anbieter oder Nachfrager durch adverse Selektion lediglich relativ schlechte Optionen wählt und damit ein gesamtwirtschaftliches Optimum verfehlt wird.¹⁷ Konkret kann dieses Problem bei der Finanzierung von F&E werden. Selbst wenn externe Effekte für den Produzenten von F&E nicht vorliegen, ist er gegebenenfalls auf eine externe Finanzierung oder zumindest Absicherung angewiesen. Da Kreditinstitute jedoch weniger Information über das F&E-Vorhaben haben als der Produzent, schätzen Sie das Risiko nach Durchschnittswerten und ermitteln somit Durchschnittszinsen, welche Kosten für den Produzenten der F&E darstellen. In Folge dessen sind die Kosten für überdurchschnittlich gute (risikoärmere) F&E-Vorhaben zu hoch und die externe Finanzierung kommt nicht zustande. In der Gesamtbetrachtung werden demnach nur unterdurchschnittliche F&E-Vorhaben finanziert.¹⁸ Dem kann und wird u.a. durch öffentliche F&E-Förderung begegnet.¹⁹

Marktversagen kann auch entstehen, wenn Marktmacht²⁰ einzelner Marktteilnehmer aufgrund von Unteilbarkeiten entsteht. Unteilbarkeiten bedeutet hier, dass Größenvorteile insbesondere im Hinblick auf Kosten wie bspw. eine Fixkostendegression bestehen. Im Extremfall ist die Folge, dass es gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn nur ein Produzent auf dem Markt anbietet. Diese Marktmacht führt dann zu überhöhten Preisen oder zu geringem Angebot.²¹ Mitunter ist es notwendig, dass große F&E-Vorhaben öffentlich gefördert werden, da das private

¹⁶Vgl. Brockhoff (1999), S. 118–120; Klement (2006), S. 49–53.

¹⁷Vgl. Zimmermann et al. (2012), S. 51; Fritsch (2014), S. 285.

¹⁸Vgl. Bergmann (1990), S. 69; Klement (2006), S. 53–58; Spengel (2009), S. 8.

¹⁹Vgl. ZVEI (1982), S. 69; Wiss. Beirat beim BMWi (1997), S. 25.

²⁰Hier sei darauf hingewiesen, dass Marktmacht z.B. auch durch Innovationsvorsprünge als Folge intensiver F&E entstehen kann (vgl. Fritsch (2014), S. 170).

²¹Vgl. Streit (2005), S. 15; Fritsch (2014), S. 159–161.

Angebot zu gering oder existenzgefährdend ist.²² Die Förderung kann hier direkt durch Übernahme von Aufwendungen oder das Betreiben von Großforschungseinrichtungen erfolgen.²³

Bei der aufgrund der genannten Ursachen erfolgten staatlichen Einflussnahme konnten bereits empirisch positive Wirkungen auf private F&E-Ausgaben und -Leistungen festgestellt werden.²⁴ Diese Wirkung konnte ebenso für Deutschland bestätigt werden.²⁵ Einige Studien konnten diese positive Wirkung sogar spezifisch für die in dieser Arbeit fokussierte Förderung – die direkte Projektförderung – nachweisen.²⁶ Das System der öffentlichen F&E-Förderung scheint aus volkswirtschaftlicher Sicht somit grundsätzlich sinnvoll.²⁷ Neben den genannten volkswirtschaftlichen Ursachen die allesamt zu Marktversagen führen können, existieren ebenso politische Anlässe und Gründe öffentlicher F&E-Förderung, die im Folgenden betrachtet werden.

2.1.2 Politische Motivation

Staatliche Förderung kann politisch motiviert sein: zum einen kann es sich um ein meritorisches Angebot handeln, zum anderen kann Stimmenmaximierung die Ursache sein. Vom meritorischen Eingriff wird gesprochen, wenn die Politik zu der Entscheidung kommt, dass das private Angebot eines Gutes entsprechend den individuellen Präferenzen nicht dem staatlich oder gesamtwirtschaftlich gewünschten Ausmaß entspricht, ohne dass hierbei zwingend Marktversagen in der oben erläuterten Form vorliegt. Der Staat oder das vom Volk gewählte Parlament gelangt zu der Ansicht, dass Bedürfnisse vorliegen, welche von den privaten Individuen noch oder noch nicht als wünschenswert

²²Vgl. Streit (2005), S. 154.

²³Vgl. Spengel (2009), S. 12.

²⁴Vgl. Czarnitzki et al. (2007), S. 1362–1364. Für einen Überblick internationaler Studien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene vgl. David et al. (2000), S. 520.

²⁵Vgl. Czarnitzki/Fier (2002), S. 19; Almus/Czarnitzki (2003), S. 235; Czarnitzki et al. (2007), S. 1362–1364.

²⁶Vgl. Fier (2002), S. 284.; Licht/Stadler (2003), S. 29; Czarnitzki/Hussinger (2004), S. 22; Hussinger (2008), S. 743; Aschhoff (2009), S. 25.

²⁷Nichtsdestotrotz sprechen natürlich auch Argumente gegen eine staatliche F&E-Förderung (für eine Übersicht dazu siehe bspw. Brockhoff (1999), S. 121–124 oder Fier (2002), S. 77).

erkannt werden.²⁸ Übertragen auf die F&E bedeutet dies, dass ein F&E-Vorhaben zwar eine attraktive Renditeerwartung haben kann, jedoch das gesamtunternehmerische Risiko als zu hoch eingeschätzt wird. Dies gilt vor allem für Unternehmen, die nicht essentiell auf Innovationen angewiesen sind. Daneben kann das Risiko des Vorhabens durch voraussichtliche nachteilige staatliche Eingriffe erhöht werden.²⁹ Die Politik kann hier zu der Entscheidung gelangen, dass eine staatliche Beteiligung zur Minderung der Verlusthöhe oder der Eingriffswahrscheinlichkeit sinnvoll ist.³⁰

Bei der Entscheidung für die staatliche F&E-Förderung handelt es sich um einen politischen Prozess³¹, welcher u.a. durch die Eigennutzannahme und den Wettbewerbsgedanken von Politikern oder Parteien beeinflusst wird. Damit ist gemeint, dass Politiker eine politische Agenda anbieten oder umsetzen, um dadurch die Vorteile eines öffentlichen Amtes zu erlangen oder zu erhalten. Dies kann als Wettbewerb um Wählerstimmen interpretiert werden (Stimmenmaximierung). In diesem Wettbewerb spielen insbesondere auch die Interessen großer Wählergruppen wie Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften eine Rolle.³² Staatliche F&E-Förderung kann also auch darin begründet sein, dass sie von Wählergruppen als wünschenswert empfunden und durch die Politik diesem Wunsch entsprochen wird. Somit wirkt nicht der Staat auf Entscheidungen von Unternehmen ein, sondern umgekehrt wirken Unternehmen auf die Entscheidung des Staates ein. Mitunter können privatwirtschaftliche Ziele so in staatliche Ziele gewandelt werden.³³

Dass die Förderung von F&E politisch gewollt ist, geht aus verschiedenen Veröffentlichungen (z.B. Koalitionsverträgen) von Legislative und Exekutive auf

²⁸Vgl. Erlei (1989), S. 111; Zimmermann et al. (2012), S. 55. Erlei (1989) sieht die Rechtfertigung für die Bereitstellung meritokratischer Güter aufgrund von Erkennungs-, Entscheidungs- und Missbrauchsproblemen durchaus kritisch, konstatiert aber, dass diese Bereitstellung nicht immer aus ökonomischer Sicht abzulehnen ist (vgl. Erlei (1989), S. 125).

²⁹Vgl. Brooks (1982), S. 335.

³⁰Vgl. Brockhoff (1999), S. 120. Als Beispiel wird hier das staatliche Engagement in der Kernreaktorentwicklung genannt, obwohl auch eine rein private Finanzierung vermutlich möglich gewesen wäre (vgl. Keck (1980), S. 341).

³¹Siehe hierzu auch Kapitel 2.2.1 und Kapitel 2.4.2.1.

³²Vgl. Benzner (1989), S. 207; Ehlers (1993), S. 862; Haghani (1999), S. 106; Fier (2002), S. 79; Wruck (2013), S. 28; Fritsch (2014), S. 349. Teilweise wird hier in Analogie zum Marktversagen von einem Staats- oder Politikversagen gesprochen (vgl. Haghani (1999), S. 105; Klement (2006), S. 47; Zimmermann et al. (2012), S. 49).

³³Vgl. Ehlers (1993), S. 862; Haghani (1999), S. 106; Wruck (2013), S. 28.

Bundesebene hervor.³⁴ Allerdings sind die Ursachen hierfür nicht eindeutig zu identifizieren. Es bleibt festzuhalten, dass grundsätzlich die Steigerung der gegenwärtigen oder auch zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt als Anlass und Begründung der staatlichen F&E-Förderung zu sehen ist. Gleichwohl können sich diese staatlichen Ziele im Politikentwicklungsprozess auch mit privatwirtschaftlichen Zielen vermischen.

2.1.3 Ziele staatlicher F&E-Förderung

Die Begründung staatlicher F&E-Förderung und das daraus abgeleitete abstrakte Ziel der Wohlfahrtssteigerung konnten bereits erläutert werden. Im Folgenden soll nun konkreter auf die aktuellen Ziele der bundesstaatlichen F&E-Förderung eingegangen werden. Ziele werden dabei als normative oder imperative Aussagen verstanden, die gewünschte zukünftige Zustände der Realität beschreiben und durch Handlungen realisiert werden sollen.³⁵ Charakteristisch für die öffentliche Hand ist ein duales Zielsystem, in dem zwischen Leistungs- oder Sachzielen und Finanz- oder Formalzielen unterschieden wird. Während das Sachziel „Art, Menge und Zeitpunkt“³⁶ einer Leistung beschreibt, fokussiert das Formalziel finanzwirtschaftliche Größen wie Kostendeckung oder Rentabilität.³⁷ Zwischen diesen beiden Zielarten kann es zu Konflikten oder Inkompatibilitäten kommen. Die hierdurch erforderliche Kompromissbildung führt dazu, dass das Zielsystem im Gegensatz zur Privatwirtschaft als „signifikant komplexer“³⁸ angesehen wird. Da die öffentliche Verwaltung anders als privatwirtschaftliche Unternehmen grundsätzlich gemeinwohlorientiert ist, hat sich laut herrschender Meinung eine Dominanz des Sachziels etabliert. Gleichzeitig gelten Formalziele als Nebenbedingung.³⁹

³⁴Vgl. o.V. (2009), S. 63–66; o.V. (2013), S. 33–37; BMBF (2014b), S. 17–20; BMBF (2014c), S. 10.

³⁵Vgl. Hamel (1974), S. 10; Heinen (1976), S. 49–52; Kubicek (1981), S. 458; Corsten et al. (2006), S. 240; Hauschildt/Salomo (2011), S. 230; Vahs/Brem (2015), S. 38.

³⁶Kosiol (1972), S. 223.

³⁷Vgl. Kosiol (1972), S. 223; Hoffjan (1997), S. 12; Berens/Hoffjan (2004), S. 7; Brede (2005), S. 15; Dincher/Scharpf (2012), S. 62; Papenfuss (2013), S. 19; Mühlenkamp (2014), S. 35.

³⁸Müller-Marqués Berger (2011), S. 648.

³⁹Vgl. Thiemeyer (1975), S. 29; Brede (2005), S. 15; Dincher/Scharpf (2012), S. 62; Papenfuss (2013), S. 20; Mühlenkamp (2014), S. 36. Hoffjan (1997) weist darauf hin, dass in der Praxis aufgrund knapper Finanzmittel jedoch häufig Formalziele priorisiert werden (vgl. Hoffjan (1997), S. 12; Berens/Hoffjan (2004), S. 7).

Die Ziele bundesstaatlicher F&E-Förderung sind als „nationales Gesamtkonzept“ in der Hightech-Strategie 2020 formuliert,⁴⁰ welche durch die neue Hightech-Strategie weiterentwickelt wurde.⁴¹ Oberstes Ziel ist das Streben nach der Innovationsführerschaft Deutschlands. Dabei sieht der Staat die größten Chancen auf wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand in sechs Forschungsbereichen und fokussiert darauf aufbauend zehn Zukunftsprojekte. Innerhalb dieser Projekte werden konkretere Ziele genannt: die Ermittlung von Forschungsbedarf oder die Schaffung wissenschaftlicher Grundlagen in bestimmten Bereichen. Des Weiteren werden neben den wissenschaftlichen Zielen in diesen Forschungsbereichen auch bereichsübergreifende Ziele für das Innovationssystem, wie bspw. die Förderung von Wissenstransfer, die Einbeziehung der Wirtschaft oder der Aufbau von Netzwerken, genannt. Festzuhalten bleibt, dass die Ziele auf dieser hohen Ebene lediglich allgemein und abstrakt genannt werden. Aufgrund der allgemeinen Formulierungen ist es notwendig, aus diesen Zielen oder Handlungsschwerpunkten differenzierte Ziele herzuleiten.

Die wirtschaftswissenschaftliche und politische Legitimierung sowie die aktuellen Ziele staatlicher F&E-Förderung konnten somit erläutert werden. Fraglich ist jedoch, durch welche konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Instrumente der Staat zur Erreichung seiner Ziele zur Förderung von F&E-Aktivitäten in die Marktwirtschaft eingreifen kann.

2.2 Arten öffentlicher F&E-Förderung

2.2.1 Differenzierung nach Umfang des Staatseinflusses

Während dieses Kapitel nach Maßnahmen (entscheidendes Kriterium ist hier der Umfang des Staatseinflusses) differenziert, betrachtet das folgende Kapitel den Inhalt (entscheidendes Kriterium ist hier die Ausprägung der staatlichen Leistung) der Förderung.⁴² Eine grundlegende Systematik von F&E-Maßnahmen schildert Abbildung 2-1, wobei die grau hinterlegten Felder die Schwerpunktsetzung innerhalb dieser Untersuchung markieren:

Zunächst lässt sich die öffentliche Förderung in mittelbare und unmittelbare Fördermaßnahmen gliedern. Mittelbare Fördermaßnahmen beziehen sich auf die generellen Rahmenbedingungen für F&E. Dazu zählen bspw. das

⁴⁰Vgl. BMBF (2010), S. 4.

⁴¹Vgl. hierzu und im Folgenden: BMBF (2014d).

⁴²Vgl. auch zu weiteren Möglichkeiten der Differenzierung Gerjets (1982), S. 123.

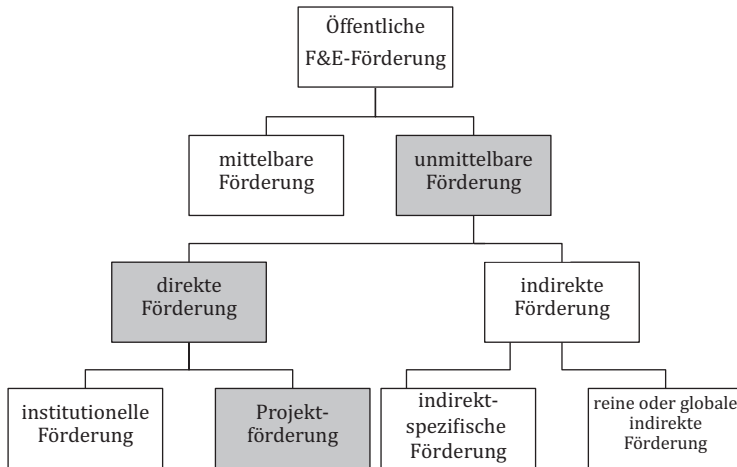


Abbildung 2-1 Systematik öffentlicher F&E-Fördermaßnahmen. (In Anlehnung an: Brockhoff (1999), S. 125 und Gerjets (1982), S. 123)

Bildungssystem, die Rechtsordnung sowie die Wirtschafts- und Finanzpolitik.⁴³ Da hier vornehmlich juristische und politische Fragestellungen im Vordergrund stehen wird auf die mittelbare Förderung nicht weiter eingegangen.

Die unmittelbare Förderung lässt sich sodann in direkte und indirekte Förderung untergliedern. Bei der indirekten Förderung nimmt der Fördergeber keinen inhaltlichen Einfluss auf die geförderten Vorhaben. Ein typisches Beispiel sind Steuervergünstigungen wie z.B. Sonderabschreibungen. Gelten diese Sonderabschreibungen nur für bestimmte Bereiche, handelt es sich um indirekt-spezifische Förderung, gelten sie für die Grundgesamtheit von F&E-Maßnahmen spricht man von reiner oder globaler indirekter Förderung.⁴⁴ Die Vorteile indirekter Förderung werden vor allem darin gesehen, dass die Mittel sehr produktiv eingesetzt werden, da sie gänzlich zur Disposition von privaten Marktteilnehmern stehen, die wiederum über ausreichende Marktkennntnisse verfügen. Zudem ist sie deutlich

⁴³Vgl. Brockhoff (1999), S. 125; Wilhelm (2000), S. 77; Specht et al. (2002), S. 520.

⁴⁴Vgl. Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel (1977), S. 269; Gerjets (1982), S. 128; Brockhoff (1999), S. 126; Specht et al. (2002), S. 519; Boy (2006), S. 115.

weniger selektiv als die direkte Förderung.⁴⁵ Nichtsdestotrotz ist der Anteil indirekter Förderung aktuell und wohl auch traditionell gering.⁴⁶

Konträr dazu steht die direkte Forschungsförderung. Hier legen der Staat oder seine Verwaltungsorgane die Aufgaben und Ziele einer Forschungsinstitution oder eines Forschungsprojektes fest. Der Empfänger einer direkten Forschungsförderung ist Teil einer umfassenden staatlichen Planung und Kontrolle.⁴⁷ Grundlegend zu unterscheiden sind im Rahmen der direkten Förderung die institutionelle und die projektbezogene Förderung. Die direkte institutionelle Förderung bedeutet einen langfristigen, regelmäßigen Ausgabenzuschuss an Forschungsorganisationen, weshalb sie eher Ausnahme als Regelfall ist. Begünstigt werden zum einen staatliche Forschungseinrichtungen, aber auch Forschungsfonds oder Stiftungen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und bestimmte, gemeinsam mit Bundesländern finanzierte Einrichtungen. Zumeist besteht im Rahmen der direkten institutionellen Förderung keine unmittelbare Förderung der Wirtschaft. Die institutionelle Förderung wird oftmals auch um Projektförderung ergänzt.⁴⁸

Kern dieser Arbeit ist jedoch die Projektförderung, welche durch staatliche Förder- oder Fachprogramme charakterisiert wird, unter dessen genereller Zielsetzung einzelne F&E-Vorhaben⁴⁹ direkt gefördert werden. Die Förderung ist zeitlich befristet und erfolgt auf Antrag.⁵⁰ Neben den in der Hightech-Strategie genannten Bereichen wird sie typischerweise in der staatlichen Daseinsvorsorge, wie bspw. in der Sicherheits-, Umwelt- oder Gesundheitsforschung, oder in fixkostenintensiven Industrien eingesetzt.⁵¹ Der Anteil der Projektförderung an den Wissenschaftsausgaben des Bundes weist von 2009 bis 2016 einen positiven Trend auf. Dies gilt auch für die auf F&E ausgerichtete Projektförderung. Ihr

⁴⁵Vgl. Rentrup (1989), S. 147; Brockhoff (1999), S. 126; Spengel (2009), S. 35.

⁴⁶Laut dem Bundesbericht Forschung und Innovation liegt der Anteil bei etwa 7%, wobei hier steuerliche Maßnahmen nicht berücksichtigt sind (vgl. BMBF (2014b), S. 502; Berechnung: Division der Werte aus Zeile 1.2 durch die Summe der Werte aus Zeile 1.1 und 2 (jeweils letzte Spalte)). Nach Brockhoff (1999), S. 126, lag der Anteil 1976 bei 6%. Vgl. zudem Rentrup (1989), S. 148; Boy (2006), S. 119.

⁴⁷Vgl. Gerjets (1982), S. 123; Wilden (2009), S. 108.

⁴⁸Vgl. Gerjets (1982), S. 124–127; Brockhoff (1999), S. 124; Specht et al. (2002), S. 519; Boy (2006), S. 115; Mai (2014), S. 240.

⁴⁹Zur Definition von F&E sowie F&E-Projekten siehe Kapitel 3.1.1 und 3.2.4.

⁵⁰Vgl. Gerjets (1982), S. 127; Seibert (1983), S. 132; Specht et al. (2002), S. 519; BMBF (2014b), S. 54.

⁵¹Vgl. BMFT (1984), S. 28; Rentrup (1989), S. 150; Brockhoff (1999), S. 125; Fier (2002), S. 69.

Anteil betrug 2016 41% der gesamten Ausgaben des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Der überwiegende Anteil von 56% der Projektförderungsausgaben erfolgt durch das BMBF.⁵² Dies spricht für eine bemerkenswerte wirtschaftliche Bedeutung der direkten Projektförderung. Diese Bedeutung könnte in Zukunft noch steigen, da aufgrund der höheren Flexibilität in der Praxis häufig auf diese Form der Förderung umgestellt wird.⁵³

Die verschiedenen Maßnahmen zur F&E-Förderung in der Bundesrepublik Deutschland konnten hier in Grundzügen dargestellt werden. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die direkte Projektförderung von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist.⁵⁴ Offen bleibt, in welcher Form der Staat diese Förderung leistet. Deshalb wird im Folgenden detaillierter auf die Ausprägung der staatlichen Leistung im Rahmen der direkten Projektförderung eingegangen.

2.2.2 Differenzierung nach Inhalt der Förderung

Wesentlich für die Förderung ist ihre inhaltliche Ausgestaltung, d.h. in welcher Form die staatliche Leistung für den Förderempfänger sichtbar wird. Dabei stehen dem Staat grundsätzlich fünf verschiedene Leistungsarten zur Verfügung: Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften und Garantien, steuerliche Begünstigung sowie Realförderung.⁵⁵

Sowohl Realförderung (bspw. Begünstigungen bei öffentlichen Vergaben) als auch steuerliche Begünstigung beziehen sich nicht auf unmittelbare, direkte F&E-Förderung⁵⁶ und werden daher hier nicht weiter betrachtet. Gleiches gilt für Bürgschaften und Garantien; sie werden vornehmlich bei der Förderung von Existenzgründungen und Investitionen und nicht bei projektbezogener F&E-Förderung eingesetzt.⁵⁷ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass bei Infrage kommen

⁵²Vgl. BMBF (2016a), Ergänzungsband I, S. 78.

⁵³Vgl. Heller (2010), S. 453.

⁵⁴So auch Fier (2002), S. 112; Kessler et al. (2008), S. 1172.

⁵⁵Siehe zur Auflistung und zur detaillierten Beschreibung der verschiedenen Leistungsarten: Wruck (2013), S. 30–42.

⁵⁶Vgl. Wruck (2013), S. 41. Nach Herbold (2009), S. 295, Spengel (2009), S. 35 und Czarnitzki et al. (2002), S. 20 gibt es seit 1992 bis heute keine Anwendung steuerlicher F&E-Förderung in Deutschland.

⁵⁷Vgl. Gerjets (1982), S. 127; Wruck (2013), S. 39.

verschiedener Leistungsarten zur Erfüllung intendierter Zwecke Bürgschaften und Garantien gegenüber Darlehen und Zuschüssen – wohl aufgrund der damit nicht zwingend einhergehenden Zahlungswirksamkeit – zu bevorzugen sind.⁵⁸

Öffentliche Darlehen sind „die Gewährung eines bestimmten Geldbetrages auf Zeit, wobei der Kreditnehmer vollständig oder teilweise von der Zahlung des Entgelts, das für eine zeitlich begrenzte Gewährung auf dem Kapitalmarkt üblich ist, befreit wird und/oder ihm das Kapital zu anderen als den marktüblichen Konditionen überlassen wird.“⁵⁹ Für die Abwicklung einer Förderung ist insbesondere zu beachten, dass neben dem Fördergeber und dem -nehmer auch eine Bank als Zahlstelle in das Förderverhältnis involviert ist.⁶⁰ Dies bedingt mitunter einen hohen Verwaltungsaufwand, weshalb der Anteil der Darlehensförderung rückläufig ist.⁶¹ Obwohl die Förderung über Darlehen zu bevorzugen ist, sie für den Staat aufgrund des zu erwartenden Mittelrückflusses vorteilhaft ist und verschiedene Rechnungshöfe die in der Praxis verbreitete Vorgehensweise kritisiert haben, stellen nicht rückzahlbare Zuschüsse und eben nicht Darlehen die Regelform der öffentlichen Förderung dar.⁶² Lediglich im Bereich der Wirtschafts- und Wohnungsbauförderung kommen Darlehen zum Einsatz.⁶³

Zuschüsse stellen demnach die häufigste inhaltliche Ausgestaltung direkter F&E-Projektförderung dar und sie gelten im Haushaltsrecht als wichtigstes Instrument der F&E-Förderung;⁶⁴ sie stehen somit im Fokus dieser Arbeit. Es handelt sich dabei um zweckgebundene Leistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften, die im Gegensatz zu Zuweisungen auch an private Dritte gewährt werden können.⁶⁵ Sie sind zumeist als nicht rückzahlbare (oder verlorene) Zuschüsse ausgestaltet, d.h. nur bei Verletzung von Förderbedingungen o.ä. kann es zu einem Rückzahlungsanspruch seitens des Fördergebers

⁵⁸Vgl. VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO; Bergmann (1990), S. 63; Wruck (2013), S. 39.

⁵⁹Bergmann (1990), S. 61. Siehe hierzu auch Schetting (1973), S. 115.

⁶⁰Zur genauen Ausgestaltung und Folgen der Förderung durch Darlehen siehe Wruck (2013), S. 34–37.

⁶¹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.IV.1, Rn. 39.

⁶²Vgl. VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.II.1., Rn. 9 – 11.

⁶³Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.II.1., Rn. 7.

⁶⁴Vgl. Heinrich (2003), S. 77; Wilden (2009), S. 109; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 2.

⁶⁵Vgl. Heller (2010), S. 249.

kommen. Gerade deshalb werden diese Zuschüsse von Förderempfängern bevorzugt.⁶⁶ Haushaltsrechtlich werden diese Leistungen in Form von Zuschüssen insbesondere bei der hier vorliegenden Zweckgebundenheit als Zuwendung bezeichnet.⁶⁷

Für den Staat bestehen also verschiedene Möglichkeiten der Förderung privater F&E-Projekte. Dabei zeigt sich, dass die direkte Projektförderung bereits heute eine enorme wirtschaftliche Bedeutung aufweist und diese Bedeutung wohl in Zukunft noch ansteigen wird. Bevorzugte Ausgestaltung der Projektförderung ist die Förderung mittels Zuschüssen, welche haushaltsrechtlich als Zuwendungen bezeichnet werden können. Für die weitere Untersuchung erscheint es somit opportun, die haushaltsrechtlichen Grundlagen der Projektförderung durch Zuwendungen darzustellen und zu erläutern.

2.3 Haushaltsrechtliche Grundlagen der Projektförderung durch Zuwendungen

Maßgeblich für Zuwendungen zur Projektförderung ist das Haushaltsrecht, welches „alle Rechtsregeln, die für die Steuerung der öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen-/Ertrags- und Ausgaben-/Aufwandseite relevant sind“, enthält.⁶⁸ Die Rechtssystematik des Haushaltsrechts ist so ausgestaltet, dass insbesondere durch das HGrG Vorgaben gemacht werden, unter denen der Bund sein Haushaltsrecht gestalten kann. Dies schlägt sich in der BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften VV-BHO nieder.⁶⁹ Zunächst gilt es, die Charakteristika der Haushaltsaufstellung und die allgemeinen Haushaltsgrundsätze zu erläutern. Im Folgenden soll dann der zentrale Begriff Zuwendungen eindeutig definiert und von verwandten Begriffen abgegrenzt werden, bevor auf die materiellen Voraussetzungen zur Gewährung einer Zuwendung sowie die Bemessung der Höhe einer Zuwendung eingegangen wird.

⁶⁶Vgl. Wruck (2013), S. 32; ; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.II.1., Rn. 8.

⁶⁷Vgl. § 23 BHO; Bergmann (1990), S. 56. Zur genauen Definition siehe Kapitel 2.3.2 und 2.3.3.

⁶⁸Heller (2010), S. 4.

⁶⁹Vgl. Heller (2010), S. 4.

2.3.1 Aufstellung des Haushaltsplans und Haushaltsgrundsätze

Der Haushalt des Bundes ist ein politisches und ökonomisches Steuerungsinstrument mit unterschiedlichen Funktionen. Für die öffentliche Förderung von F&E sind folgende Funktionen besonders relevant:

- Feststellung der voraussichtlich notwendigen Deckungsmittel für die Aufgaben des Bundes (Bedarfsdeckungsfunktion),
- Vollmacht zur Tätigkeit von Ausgaben (Rechtsfunktion),
- Dokumentation politischer Entscheidungen (politische Funktion) und
- Kontrollgrundlage zur Bestimmung der ordnungsgemäßen Ausführung (Kontrollfunktion).⁷⁰

Der Bundeshaushalt besteht aus dem Haushaltsgesetz (HG) und dem Haushaltsplan. Durch das HG stellt das Parlament nach Art. 110 (1) GG alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes per Gesetz fest und bewilligt diese (parlamentarisches Budgetrecht); Ausgaben außerhalb dieses Gesetzes dürfen nicht getätigt werden.⁷¹ Der Haushaltsplan teilt sich in Einzelpläne. Einzelpläne entsprechen dabei weitestgehend den Plänen der Bundesministerien⁷². Die Einzelpläne werden in Kapitel und Titel unterteilt, wobei die Titel als kleinste Unterteilung bewilligte Haushaltsmittel für einen bestimmten Zweck enthalten (Zweckbestimmung). Diese Haushaltsmittel können Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Planstellen/Stellen sein. Bei Verpflichtungsermächtigungen – neben den klassischen Ausgaben ein weiteres wichtiges Mittel der F&E-Förderung – handelt es sich um die Ermächtigung, Verpflichtungen zu Ausgaben in zukünftigen Perioden einzugehen.⁷³

Bei der Aufstellung des Haushalts werden die Titelverwalter dazu veranlasst, ihren voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf voranzuschlagen. Diese Werte werden für die Einzelpläne aggregiert und an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) weitergeleitet, welches einen Haushaltsentwurf aufstellt. Die Voranschläge der Einzelpläne können durch das BMF im Einvernehmen mit dem zuständigen

⁷⁰Vgl. Heller (2010), S. 220–222; Leibinger et al. (2014), S. 82–85; § 2 HGrG.

⁷¹Vgl. Heller (2010), S. 223.

⁷²Zur institutionellen Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung und insbesondere der Ministerien siehe Kapitel [2.4.1.1](#).

⁷³Vgl. Leibinger et al. (2014), S. 51–77.

Ministerium geändert werden. Hierzu erfolgen meist Verhandlungen auf verschiedenen Hierarchieebenen. Das Vorgehen wird als Top-Down-Verfahren bezeichnet. Es hat die Bedeutung von Haushaltsverhandlungen stark sinken lassen und wird als geeignet angesehen, strategische Budgetziele vorab zu vereinbaren. Nachdem der Haushaltsentwurf steht, erfolgt sodann über mehrere Stufen eine Beratung von Parlamenten und der Regierung, ehe der Haushaltsplan festgestellt und somit bewilligt wird. Mit Beginn des Haushaltsjahres wird der Haushaltsplan vollzogen und mitunter einer fortlaufenden Kontrolle unterworfen.⁷⁴

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Diese Grundsätze, auch Budgetprinzipien genannt, sind verbindliche Regeln für jede Art des öffentlichen Haushalts. Sie beruhen vor allem auf dem Grundgesetz, dem HGrG und der BHO. Da es sich um Grundsätze handelt, sind in vielen Fällen jedoch auch Ausnahmen vorgesehen.⁷⁵ Einen Überblick über die wesentlichen Haushaltsgrundsätze bietet die folgende Tabelle 2-1. Diese Haushalts- oder Budgetgrundsätze sind der rechtlich normierte Ausdruck verschiedener Funktionen des Haushalts, wie z.B. der Bedarfsdeckungs- oder der Kontrollfunktion. Im Rahmen von Entscheidungsprozessen bei der Haushaltsausführung bekommen diese Grundsätze den Charakter von Zielen, an denen teilweise Verwaltungshandeln gemessen wird.⁷⁶ Die Haushaltsgrundsätze haben also einen bedeutenden übergeordneten Einfluss auf die Haushaltsausführung und somit auf die Förderung von F&E-Projekten. Sie bilden den Rahmen für die konkreten auf Zuwendungen bezogenen haushaltsrechtlichen Regelungen, die im Folgenden erläutert werden.

2.3.2 Begriffliche Abgrenzung von Zuwendungen

Der Begriff Zuwendung erfährt verschiedenste Definitionen. Privatrechtlich wird eine Zuwendung im Stiftungs-, Familien- und Erbrecht als „unentgeltliche Hingabe eines Vermögensbestandteiles“⁷⁷ gesehen. Öffentlich-rechtlich nimmt der Begriff Zuwendung vor allem im Steuerrecht eine prominente Stellung ein. Er findet sich jedoch auch im Recht der Parteien, des öffentlichen Dienstes oder

⁷⁴Vgl. Heller (2010), S. 225–228; Zimmermann et al. (2012), S. 91; BRH (2014), S. 90; Leibinger et al. (2014), S. 237–240.

⁷⁵Vgl. Brede (2005), S. 113; Heller (2010), S. 229; Leibinger et al. (2014), S. 97.

⁷⁶Vgl. Leibinger et al. (2014), S. 97.

⁷⁷Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.1., Rn. 3.

Tabelle 2-1 *Haushaltsgrundsätze im Überblick*

Grundsatz	Norm	Erläuterung
Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	§ 7 BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Beachtung der Zweck-Mittel-Relation bei allen Maßnahmen – Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
Vorherigkeit	Art. 110 (2) GG	<ul style="list-style-type: none"> – Feststellung des Haushaltsplans durch HG vor Beginn des Haushaltsjahres
Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	§§ 17, 45 BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Getrennte Veranschlagung von Einnahmen nach Entstehungsgrund und Ausgaben nach Zweck – Verwaltungsvollzug ist an den Zweck gebunden
Jährlichkeit und zeitliche Bindung	Art. 110 (2) GG §§ 1, 11, 12, 45 BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Aufstellung des Haushaltsplans getrennt für ein oder zwei Jahre – Ausgaben und VE nur bis Ende des Haushaltsjahres möglich
Fälligkeit	§ 11 (2) BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Nur Berücksichtigung von Ausgaben und Einnahmen mit Kassensirksamkeit im Haushaltsjahr
Gesamtdeckung	§ 8 BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben
Einheit und Vollständigkeit	Art. 110 GG § 11 BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Alle Einnahmen und Ausgaben sind in den einen Haushaltsplan einzustellen
Bruttoprinzip	§§ 15 (1), 35 (1) BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen
Haushaltsausgleich	Art. 110 (1) GG Art. 109 (1) GG Art. 115 GG	<ul style="list-style-type: none"> – Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben (ggf. über Kredite)
Haushaltswahrheit und -klarheit		<ul style="list-style-type: none"> – Beachtung höchster Genauigkeit – Beachtung einer übersichtlichen Gliederung
Öffentlichkeit	§§ 1 S. 2, 10 (2), 37 (4,97) BHO	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentliche Zugänglichkeit in allen Phasen des Haushaltslebens

Eigene Darstellung in Anlehnung an: Leibinger et al. (2014), S. 150–153.

im Sozialrecht. Inhaltlich übereinstimmend handelt es sich auch im öffentlichen Recht um die Gewährung von Vermögensvorteilen an Dritte.⁷⁸

Haushaltsrechtlich sind Zuwendungen nach § 23 BHO „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. Allerdings handelt es sich trotz der Gestaltung des § 23 BHO nicht um eine Legaldefinition, vielmehr muss die Definition durch Rückgriff auf Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden.⁷⁹ Sehr allgemein formuliert sind Zuwendungen demnach „Geldleistungen der öffentlichen Hand ohne Gegenleistung an eine Stelle außerhalb der Verwaltung des Zuwendungsgebers, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter der Voraussetzung gewährt werden können, dass ein erhebliches Interesse des Zuwendungsgebers an der Zweckerfüllung durch den Empfänger besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann, und ohne dass der Empfänger darauf vor der Bewilligung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.“⁸⁰ Demnach können Zuwendungen sowohl zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen, andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen sein.⁸¹ Explizit keine Zuwendung stellen Sachleistungen, Leistungen mit Rechtsanspruch, Ersatz von Aufwendungen, Leistungsentgelte aufgrund öffentlicher Aufträge und Mitgliedsbeiträge dar.⁸²

Neben Zuwendungen wird im allgemeinen Sprachgebrauch der Begriff Subventionen als Oberbegriff der Förderung aus öffentlichen Mitteln gesehen. Wie Zuwendungen auch sind Subventionen staatliche Förderungen, allerdings nur zugunsten der Wirtschaft.⁸³ Der Begriff Zuwendung ist somit zunächst weiter gefasst. Gleichzeitig ist der Begriff Zuwendung enger gefasst, da auf Zuwendungen bspw. im Gegensatz zu Subventionen kein Rechtsanspruch besteht.⁸⁴ Es

⁷⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.2., Rn. 4–10.

⁷⁹Vgl. Heinrich (2003), S. 77; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 3.

⁸⁰Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 17.

⁸¹Vgl. BRH (2004b), S. 11; VV Nr. 1.1 zu § 23 BHO.

⁸²Vgl. VV Nr. 1.2 zu § 23 BHO.

⁸³Diese Definition orientiert sich an strafrechtlichen Definition, da eine einheitliche sprachliche oder rechtliche Definition fehlt (vgl. Henke (1979), S. 1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.II.1, Rn. 2 – 4; 30).

⁸⁴Vgl. Heller (2010), S. 451; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 3.7.

besteht also eine Schnittmenge der Begriffe, jedoch stehen beide Begriffe nebeneinander. Ähnlich verhält es sich mit dem europarechtlichen Begriff der Beihilfe, welcher nicht genau definiert, aber wohl weit auszulegen ist. Aus Art. 107 (1) AEUV haben die europäische Kommission und Gerichte Tatbestandsmerkmale für Beihilfen abgeleitet. Demnach werden verschiedene mittelbare, unmittelbare, direkte und indirekte Fördermaßnahmen, welche eine selektive Übertragung staatlicher Mittel mit der Folge einer wirtschaftlichen Begünstigung des Empfängers und einer Wettbewerbsverfälschung oder einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedsstaaten als Beihilfe aufgefasst.⁸⁵ Bei Zuwendungen wird es sich also regelmäßig um Beihilfen handeln; die Begriffe stehen aber wiederum unverknüpft nebeneinander.

Zuwendungen werden somit nicht abschließend definiert; vielmehr kann anhand der genannten Tatbestände im Einzelfall entschieden werden, ob es sich um eine Zuwendung handelt oder nicht. Zuschüsse der direkten Projektförderung gehören qua Definition zu den Zuwendungen und müssen demnach bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Diese materiellen Voraussetzungen gilt es im Folgenden genauer zu erläutern.

2.3.3 Merkmale und Voraussetzungen haushaltsrechtlicher Zuwendungen

Zuwendungen sind Geldleistungen und nicht Sachleistungen. Sachleistungen bezeichnen hierbei sämtliche Vermögensgegenstände. Nach h. M. bezieht sich die Einschränkung auf Geldleistungen hauptsächlich darauf, dass auch eine un- oder minderentgeltliche Überlassung von Vermögensgegenständen des Zuwendungsgebers an den Empfänger keine Zuwendung darstellt.⁸⁶ Damit eine Zuwendung vorliegt, muss demnach ein Zahlungsverkehr vom Zuwendungsgeber an den Zuwendungsempfänger stattfinden.⁸⁷ Zudem werden Zuwendungen freiwillig – d.h. es besteht kein Rechtsanspruch seitens des Zuwendungsempfängers⁸⁸ – an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung geleistet. Keine Zuwendungen sind somit Leistungen an juristische Personen des öffentlichen Rechts, welche teilweise oder ganz vom Bund unterhalten werden. Sämtliche juristischen Personen

⁸⁵Vgl. Büsching et al. (2012), S. 3–15; Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.II.1., Rn. 23.

⁸⁶Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.IV.2., Rn. 46 f.

⁸⁷Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 3.1.

⁸⁸Vgl. VV 1.2.2 zu § 23 BHO.

öffentlichen Rechts die von anderen Gebietskörperschaften unterhalten werden und sämtliche natürliche sowie juristische Personen im Sinne des Privatrechts kommen somit als Zuwendungsempfänger in Betracht.⁸⁹

Zuwendungen müssen der Erfüllung bestimmter Zwecke dienen. Diese werden zunächst parlamentarisch im Haushaltsplan festgelegt und können durch Förderungsprogramme oder –richtlinien konkretisiert werden.⁹⁰ Für den Einzelfall ist der Zuwendungszweck explizit zu bestimmen; seine Erfüllung muss in der Zukunft liegen und darf nicht schon erreicht sein.⁹¹ Für den Bereich der Projektförderung gilt, dass die Erfüllung dieser Zwecke durch ein zeitlich und inhaltlich abgegrenztes Vorhaben⁹² erfolgt. Dies ist ein wesentliches Unterscheidungskriterium zur institutionellen Förderung.⁹³ Die mit der Zuwendung zu erfüllenden Zwecke müssen in erheblichem Bundesinteresse liegen. Dies kann bspw. gesamtwirtschaftliches Wachstum sein.⁹⁴ Anhaltspunkte für ein Vorliegen von erheblichem Bundesinteresse bieten Regierungsprogramme und offizielle Verlautbarungen.⁹⁵

Zuletzt gilt wie gesehen, dass das o.g. Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht vollständig befriedigt werden kann. Diese Voraussetzung wird allgemein als Subsidiaritätsgrundsatz bezeichnet. Global betrachtet, bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass der Staat und insbesondere seine höheren Ebenen nur dann Aufgaben übernehmen sollen, wenn Private oder untere Ebenen diese Aufgaben nicht erfüllen können. Im Umkehrschluss wird daraus gefolgert, dass wenn eine Aufgabe durch untergeordnete Stellen nicht erfüllt werden kann, der Staat oder eine höhere Ebene diese Stelle bei der Aufgabenerfüllung unterstützen soll. Somit kommt dem Staat als übergeordneter Organisation eine Unterstützungspflicht zu.⁹⁶ Für den konkreten Fall staatlicher Zuwendungen zu F&E-Projekten bedeutet dies, dass eine Förderung lediglich ergänzend und nachrangig in Betracht

⁸⁹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B III.3., Rn. 67 f. Siehe auch Kapitel 2.4.1.3.

⁹⁰Siehe hierzu Kapitel 2.4.2.1.

⁹¹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 60 f.

⁹²Siehe hierzu auch Kapitel 3.2.3.

⁹³Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 6.1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), C.III.1., Rn. 3; C.III.3., Rn. 14 f.

⁹⁴Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.1.1 und 2.1.2.

⁹⁵Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 76–78; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 4.1. Das ein erhebliches Bundesinteresse nicht immer überzeugend im Rahmen von Zuwendungen dargestellt wird, zeigen diverse, durch den BRH in Zweifel gezogene Fälle (vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 83).

⁹⁶Vgl. Völmicke (1996), S. 101; Augustin (2006), S. 13; Zippelius (2010), S. 101.

kommt, wenn die eigenen finanziellen Mittel des Zuwendungsempfängers zur Zweckerfüllung nicht ausreichen. Diese enge und strikte Auslegung des Subsidiaritätsprinzips wird mitunter in der Zuwendungspraxis, bezogen auf große, finanzstarke Fördernehmer durchbrochen, nämlich dann wenn der Empfänger zwar über genug finanzielle Eigenmittel verfügt, den Zuwendungszweck allerdings ohne staatliche Finanzunterstützung nicht realisieren würde. Gerade der Bereich der F&E-Förderung ist ein häufiges Anwendungsfeld dieser auch Anreizförderung genannten Zuwendungspraxis.⁹⁷ Insbesondere bei Vorliegen der folgenden Tatbestandsmerkmale kann das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der F&E-Förderung durchbrochen werden: das wissenschaftlich-technische und/oder wirtschaftliche Risiko ist zu hoch, der finanzielle Einsatz ist zu hoch, die Entwicklungsdauer lässt auf absehbare Zeit keine Gewinnrückflüsse erkennen oder es besteht ein originäres öffentliches Interesse am Erkenntnisgewinn (bspw. in der Reaktor- oder Raumfahrtforschung).⁹⁸ Im Bereich haushaltsrechtlicher Zuwendungen wird dieses Subsidiaritätsprinzip jedoch noch weitergehend konkretisiert und wird zusätzlich auf die Ausgestaltung der Zuwendung bezogen. So wird der in VV 1.1 zu § 44 BHO kodifizierte Vorrang von Bürgschaften, Garantien, sonstiger Gewährleistungen oder Darlehen ebenso als Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips gesehen, wie das Gebot der Teilfinanzierung nach VV Nr. 2.2 und 2.4 zu § 44 BHO.

Die verschiedenen Merkmale und grundsätzlichen Voraussetzungen der Zuwendungsgewährung konnten in diesem Abschnitt dargestellt werden. Die Frage ob eine Zuwendung für ein F&E-Projekt in Betracht kommt ist grundsätzlich beantwortet. Da es sich wie gesehen um eine Geldleistung handelt, ist jedoch noch zu hinterfragen, in welcher Höhe eine haushaltsrechtliche Zuwendung gewährt werden kann. Dies wird im Folgenden genauer erläutert.

2.3.4 Ermittlung der Höhe einer Zuwendung

2.3.4.1 Voraussetzungen zur Ermittlung der Höhe einer Zuwendung auf Kostenbasis

Um die Höhe der Geldleistung in Form einer Zuwendung zu ermitteln, gilt es zunächst die Bemessungsgrundlage zu definieren. Diese stellen nach VV Nr. 2.1 zu § 23 BHO für den Bereich der Projektförderung die Ausgaben des

⁹⁷Vgl. Brockhoff (1999), S. 120; Specht et al. (2002), S. 518; Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3, Rn. 85 – 87; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 4.2.3.

⁹⁸Vgl. Heft BT-Drs. 17/8890 (2012), S. 28; Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 86.

Zuwendungsempfängers für das zu fördernde Vorhaben dar. Zuwendungen auf Ausgabenbasis sind der Regelfall.⁹⁹ Betriebswirtschaftlich sind Ausgaben als Minderung des Nettogeldvermögens definiert,¹⁰⁰ d.h. es handelt sich um Zahlungsmittelabflüsse, welche nicht einem Forderungszugang oder Verbindlichkeitsabgang gegenüberstehen sowie Verbindlichkeitszunahmen oder Forderungsabnahmen ohne gleichzeitige Einzahlung.¹⁰¹ Diese betriebswirtschaftliche Terminologie entspricht der haushaltsrechtlichen Definition.¹⁰² Da es sich also nur dann um eine Ausgabe handelt, wenn eine tatsächliche Minderung des Nettogeldvermögens vorliegt, werden lediglich solche Zahlungen betrachtet, welche grundsätzlich im Geschäftsjahr bzw. im Speziellen innerhalb des Bewilligungszeitraum getätigt werden.¹⁰³

Als Sonderfall – und hier insbesondere für den Bereich der F&E-Vorhaben – kann die Bemessungsgrundlage Ausgaben jedoch durch die Bemessungsgrundlage Kosten ersetzt werden, nämlich dann wenn bei kaufmännischer und eben nicht kameralistischer¹⁰⁴ Buchführung seitens des Zuwendungsempfängers die Berechnung anteiliger Gemeinkosten und kalkulatorischer Kosten aufwendig und komplex ist.¹⁰⁵ Weitere Voraussetzung für diese Form der Zuwendungsbemessung ist zudem, dass es sich beim Zuwendungsempfänger um ein gewerbliches Unternehmen handelt. Da dieser Begriff im Haushaltsrecht nicht definiert ist, wird an den Unternehmensbegriff des Umsatzsteuerrechts angeknüpft.¹⁰⁶ Demnach beschreibt ein Unternehmen natürliche, juristische Personen sowie Personenzusammenschlüsse, die wirtschaftliche – also auf die Erzielung von Einnahmen ausgerichtete Tätigkeiten – selbstständig ausüben. Dies können ebenso juristische Personen des öffentlichen Rechts mit ihrem Betrieb gewerblicher Art sein.¹⁰⁷ Regelmäßig wird es sich bei den Zuwendungsempfängern wohl um große oder mittelständische

⁹⁹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.III.1.

¹⁰⁰Vgl. Coenenberg et al. (2016), S. 16; Wöhe et al. (2016), S. 635; Baetge et al. (2014), S. 1f.

¹⁰¹Vgl. Baetge et al. (2014), S. 1f.

¹⁰²Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.III.3.

¹⁰³Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.III.1.; D.III.2.1.

¹⁰⁴Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5.1.3.

¹⁰⁵Vgl. VV Nr. 13a.1 zu § 44 BHO; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.1., Rn. 1; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 26.2.

¹⁰⁶Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.3., Rn. 14. Dittrich et al. (Stand 2016) verweisen hingegen auf den Gewerbebetrieb nach § 15 (2) EStG. Im Ergebnis ist die Definition nach Umsatzsteuerrecht weiter und soll deshalb hier herangezogen werden.

¹⁰⁷Vgl. § 2 (1) UStG i.V.m. Bunjes/Geist (2010), 2.

Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft handeln.¹⁰⁸ Letztlich fordert VV Nr. 13a.1 zu § 44 BHO das Vorliegen eines geordneten Rechnungswesen nach Nr. 2 der Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (LSP),¹⁰⁹ welches „jederzeit die Feststellung der Kosten- und Leistungen, die Abstimmung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der Aufwands- und Ertragsrechnung sowie die Ermittlung von [...] Selbstkosten“ ermöglicht.¹¹⁰ De facto hat der Zuwendungsempfänger somit wohl die Vorschriften des Handels- und Steuerrechts sowie die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten.¹¹¹ Werden diese Voraussetzungen erfüllt, kann die Zuwendung auf Kostenbasis bemessen werden.

Die Betriebswirtschaftslehre definiert Kosten als bewerteter Verbrauch von Gütern oder Dienstleistungen im Rahmen der betrieblichen Leistungserstellung.¹¹² Eben diese Definition wird grundsätzlich auch im Haushaltsrecht übernommen.¹¹³ Gerade in Abgrenzung zum Begriff der Ausgaben erscheint es wichtig, dass Kosten mitunter nicht zwingend mit Auszahlungen verbunden sind. Man spricht von kalkulatorischen Kosten. Andersherum sind nicht alle Ausgaben auch Kosten.¹¹⁴ Es bleibt festzuhalten, dass sich die Höhe einer Zuwendung zu F&E-Projekten regelmäßig auf die Bemessungsgrundlage Kosten bezieht, dessen korrekte Ermittlung es im Folgenden weiter zu beschreiben gilt. Maßgeblich für diese Ermittlung sind neben den VV Nr. 13a zu § 44 BHO je nach Zuwendungsbereich die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) oder bspw. die – vor allem im Bereich der F&E-Förderung des BMBF relevanten - Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (NKBF 98).¹¹⁵

¹⁰⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.3., Rn. 14.

¹⁰⁹Wenn nicht feste Sätze für bestimmte Kalkulationsbereiche – also Kostenpositionen – festgesetzt werden.

¹¹⁰Vgl. Nr. 2 LSP S. 2.

¹¹¹Vgl. Hövelborn (2014), S. 29 sowie zur ausführlichen Erläuterung Ebisch et al. (2010), 2.

¹¹²Vgl. Wöhe et al. (2016), S. 638; Coenenberg et al. (2016), S. 24; Baetge et al. (2014), S. 2. Coenenberg et al. (2016), S. 24, weisen darauf hin, dass weitere Ansätze wie bspw. der pagatorische Kostenbegriff bestehen, in Wissenschaft und Praxis sich jedoch dieser Ansatz des wertmäßigen Kostenbegriffs durchgesetzt hat.

¹¹³Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.1., Rn. 6.

¹¹⁴Vgl. Coenenberg et al. (2016), S. 25; Wöhe et al. (2016), S. 638; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.III.2., Rn. 6.

¹¹⁵Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.1., Rn. 2f.

2.3.4.2 Zuwendungsfähige Kostenarten

Grundsätzlich sind die Selbstkosten eines Vorhabens, welche bei wirtschaftlicher Betriebsführung entstehen und durch den Zuwendungsempfänger nachgewiesen werden zuwendungsfähig.¹¹⁶ Die wirtschaftliche Betriebsführung orientiert sich regelmäßig am betriebswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsprinzip und ist somit ebenso eine Ausprägung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO. Insbesondere im Bereich der Projektförderung, indem das Ziel bzw. das Ergebnis eines Vorhabens vorgegeben ist, orientiert sich die wirtschaftliche Betriebsführung am Minimumprinzip, d.h. der Zuwendungszweck soll mit möglichst geringem Mitteleinsatz (bewertet als Kosten) erreicht werden.¹¹⁷ Diese Wirtschaftlichkeit einer Betriebsführung gilt es dabei nicht global vergleichend sondern betriebsindividuell unter Rücksicht auf die unternehmerische Entscheidungsfreiheit, bspw. durch Kennzahlen, die in geeigneter Weise Mitteleinsatz und Ergebnis in Relation setzen, zu ermitteln.¹¹⁸ Hier wird Bewertungsspielraum aufgrund fehlender eindeutiger Vergleichsmaßstäbe deutlich.¹¹⁹ Im Rahmen öffentlicher Aufträge, welche ebenfalls regelmäßig nach LSP abgerechnet werden, wird dem Beschäftigungsgrad als Vergleichsmaßstab eine bedeutende Rolle zugesprochen.¹²⁰ Allerdings konnten hierzu bereits praktische Umsetzungsprobleme bei personalintensiven Leistungen identifiziert werden.¹²¹ Unklar ist also, wie die wirtschaftliche Betriebsführung als Kriterium des effizienten Mitteleinsatzes durch den Zuwendungsgeber beurteilt werden kann.

Bei der Ermittlung der Selbstkosten sind ferner die LSP anzuwenden.¹²² Diese umfassen neben Definitionen von Kostenbegriffen und Normen zur Gewinnermittlung vor allem einen Katalog zu Art und Umfang zuwendungsfähiger Kostenarten sowie die (Mindest-)Gliederung der Kalkulation.¹²³ Die Kostenermittlung orientiert sich dabei weitestgehend an den klassischen Grundsätzen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung.¹²⁴ Nach den LSP sind grundsätzlich sämtliche

¹¹⁶Vgl. VV Nr. 13a.3 zu § 44 BHO; Nr. 5.1 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.1 NKBF 98.

¹¹⁷Vgl. Ebisch et al. (2010), 4.

¹¹⁸Vgl. Hövelborn (2014), S. 31; Ebisch et al. (2010), S. 4.

¹¹⁹Vgl. Coenenberg (2003), S. 123; Hövelborn (2014), S. 31.

¹²⁰Vgl. Ebisch et al. (2010), 4; Hövelborn (2014), S. 32.

¹²¹Vgl. Georgi (2015), S. 164–166.

¹²²Vgl. VV Nr. 13a.4 zu § 44 BHO; Nr. 5.2 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.2 NKBF 98; ZVEI (1982), S. 69.

¹²³Vgl. Dierkes/Hamann (2009), S. 227; Coenenberg (2003), S. 125.

¹²⁴Vgl. Müller (1991), S. 86; Dierkes/Hamann (2009), S. 227; Coenenberg (2003), S. 125.

aufwandsgleiche (pagatorische) Grundkostenarten zu berücksichtigen, die in Zusammenhang mit der Leistungserstellung stehen und nicht nach den LSP als kalkulatorische Kosten betrachtet werden. Hierunter fallen Materialkosten (Nr. 11 – 21 LSP), Personalkosten (Nr. 22 – 25 LSP), sonstige Kosten (Nr. 6 – 29 LSP) und Kostensteuern (Nr. 30 LSP).¹²⁵ Die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten wird ebenso in diesen Normen geregelt und orientiert sich wiederum an allgemeinen Grundsätzen der Kostenrechnung: im Rahmen der Vorkalkulation sind Tagespreise, bei der Nachkalkulation sind Anschaffungspreise anzusetzen. Anders als bei der Anwendung der LSP im Bereich öffentlicher Aufträge hat der Zuwendungsempfänger Skontoerträge immer zu berücksichtigen und weiterzugeben.¹²⁶ Bezogen auf Personalkosten werden tarifliche oder angemessene vertragliche¹²⁷ Löhne und Gehälter sowie entsprechende Sozialaufwendungen als zuwendungsfähiger Umfang angegeben.¹²⁸ In Ergänzung dieser allgemein zulässigen Kostenarten werden Vertriebskosten, Gewerbeertragssteuer und Kosten freier Forschung und Entwicklung nicht anerkannt. Auch pagatorische Kosten dieser Kostenart sind nicht zuwendungsfähig.¹²⁹

Neben diesen aufwandsgleichen Kosten sehen die LSP auch die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten vor. Dies sind konkret kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen, Wagniskosten, Unternehmerlohn und Gewinn.¹³⁰ Auf eine Erläuterung der Ermittlung der drei letztgenannten kalkulatorischen Kostenarten kann verzichtet werden, da diese explizit nicht zuwendungsfähig sind.¹³¹ Die Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibung hat unabhängig von handels- oder steuerbilanziellen Wertansätzen zu erfolgen. Es muss linear zu den Anschaffungs- oder Herstellkosten abgeschrieben werden.¹³² Die kalkulatorischen Zinsen nach

¹²⁵Vgl. Glinder (2006), S. 32; Coenenberg (2003), S. 125; Hövelborn (2014), S. 33.

¹²⁶Vgl. Nr. 5.4 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.3 NKBF 98; Ebisch et al. (2010), Nr. 18 LSP, Rn. 5 f.

¹²⁷Das im Bereich der Projektförderung grundsätzlich bestehende Besserstellungsgebot, also maximal förderungsfähige Personalausgaben analog zum Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, gemäß Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P) gilt für Zuwendungen auf Kostenbasis nicht (vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 38).

¹²⁸Vgl. Glinder (2006), S. 32; Hövelborn (2014), S. 33.

¹²⁹Vgl. Nr. 5.3 ANBest-P-Kosten; Nr. 4.2 NKBF 98.

¹³⁰Vgl. Coenenberg (2003), S. 128–133; Hövelborn (2014), S. 34–37.

¹³¹Vgl. Nr. 5.3 ANBest-P-Kosten; Nr. 4.2 NKBF 98.

¹³²Vgl. Nr. 38 LSP; Nr. 4.3 NKBF 98; Coenenberg (2003), S. 128; Hövelborn (2014), S. 34.

Nr. 34 LSP stellen Kosten für die Bereitstellung des betriebsnotwendigen Kapitals dar. Diese werden ungeachtet der tatsächlichen Kapitalstruktur des Zuwendungsempfängers und ebenso ungeachtet der tatsächlichen Fremdkapitalkosten berücksichtigt.¹³³ Das betriebsnotwendige Kapital als Bemessungsgrundlage der kalkulatorischen Zinsen setzt sich aus der Summe des betriebsnotwendigen Anlage- und Umlaufvermögens abzgl. des sogenannten Abzugskapitals zusammen.¹³⁴ Betriebsnotwendig bedeutet dabei, dass ein Vermögensgegenstand dem betrieblichen Zweck dient und mit der Leistungserstellung verbunden ist.¹³⁵ Analog zur Vorgehensweise bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen wird auch hier dem Anschaffungswertprinzip gefolgt und das betriebsnotwendige Kapitel nach Nr. 45 LSP zu fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertet.¹³⁶ Das Abzugskapital enthält nach Nr. 44 (1) LSP „zinslos zur Verfügung gestellte[.] Vorauszahlungen und Anzahlungen durch öffentliche Auftraggeber und solche Schuldbeträge, die dem Unternehmen im Rahmen des gewährten Zahlungszieles von Lieferanten zinsfrei zur Verfügung gestellt werden.“ Der Zinshöchstsatz beträgt nach Nr. 43 LSP i.V.m. VO PR Nr. 4/74 6,5%. Im Geltungsbereich der NKBF 98 beträgt er lediglich 6%.¹³⁷ Die so ermittelten kalkulatorischen Zinsen können im Geltungsbereich der NKBF 98 nach Nr. 4.1 NKBF 98 nur vorhabenanteilig berücksichtigt werden. Die genaue Bedeutung des Ausdrucks vorhabenanteilig oder die Vorgehensweise zur Ermittlung der Anteile bleibt dabei ungeklärt.

2.3.4.3 Verrechnung von Einzel- und Gemeinkosten

Die ermittelten zuwendungsfähigen Kostenarten sind möglichst direkt, d.h. ohne Schlüsselung, auf Kostenstellen, also auf den „betrieblichen Entstehungsort der Kostenarten“ als Einzelkosten zu verteilen.¹³⁸ Ist dies nicht möglich, sind die übrigen Kosten als Gemeinkosten mittels adäquater Schlüssel den verschiedenen Kostenstellen zuzurechnen. Eine Kostenstellengliederung wird weder durch die LSP noch durch die einschlägigen Nebenbestimmungen vorgegeben. Aus der einzuhaltenden Mindestgliederung der Kalkulation nach Nr. 10 LSP ergibt sich wohl

¹³³Vgl. Dierkes/Hamann (2009), S. 285; Hövelborn (2014), S. 34.

¹³⁴Vgl. Hövelborn (2014), S. 36.

¹³⁵Vgl. Birgel (1994), S. 248; Ebisch et al. (2010), Nr. 44 LSP, Rn. 2. Eine (nicht abschließende) Auflistung möglicher Bestandteile enthält Ebisch et al. (2010), Nr. 44 LSP, Rn. 3 – 28.

¹³⁶Vgl. Coenenberg (2003), S. 131; Hövelborn (2014), S. 35.

¹³⁷Vgl. Nr. 4.1 NKBF 98.

¹³⁸Ebisch et al. (2010), Nr. 2 LSP, Rn. 47.

auch die Mindestgliederung der Kostenstellen in Material-, Eigenfertigungs-, Fremdfertigungs- und Verwaltungskostenstellen.¹³⁹ Für die Kalkulation von Zuwendungen kann der Zuwendungsgeber die genaue Gliederung unter Beachtung der Mindestgliederung nach Nr. 10 LSP vorgeben.¹⁴⁰ Solch eine Vorgabe macht bspw. das BMBF in seinem Merkblatt Vorkalkulation für Zuwendungen – Kostenbasis (AZK 4).

Um nun die Selbstkosten eines Vorhabens zu kalkulieren, ist es notwendig die Kosten im Rahmen einer Kostenträgerrechnung dem Kostenträger ‚zu fördern- des F&E-Vorhaben‘ zuzuordnen. Hierbei kommen grundsätzlich das Zuschlagsverfahren und das Divisionsverfahren sowie Mischformen in unterschiedlichen Ausprägungen in Betracht.¹⁴¹ Gerade F&E-Vorhaben, die häufig durch einzelfallbezogene, heterogene Kostenstrukturen gekennzeichnet sind, werden wohl regelmäßig durch Zuschlagskalkulationen kalkuliert. An diesem Kalkulationsverfahren orientiert sich auch die Konzeption der LSP. Demnach werden die Einzelkosten der o.g. Kostenstellen mittels – häufig prozentualer – Zuschlagssätze mit den Gemeinkosten der entsprechenden Kostenstellen beaufschlagt.¹⁴² Im Falle der Gliederung nach AZK 4 werden Gemeinkosten lediglich auf Material- und Eigenfertigungseinzelkosten verrechnet. Zudem können Verwaltungsgemeinkosten auf die Summe der unmittelbaren Vorhabenkosten zugeschlagen werden.¹⁴³ Das gesamte beschriebene Vorgehen zur Ermittlung der Selbstkosten einer Zuwendung ist in Abbildung 2-2 dargestellt.

2.3.4.4 Pauschalierte Kalkulation

Neben dieser ausführlichen Kalkulation, sehen die Nebenbestimmungen auch die Möglichkeit vor, die Kosten als Bezugsbasis der Höhe einer Zuwendung pauschal zu ermitteln.¹⁴⁴ Diese Abrechnungsmethode hat der Zuwendungsempfänger zu beantragen.¹⁴⁵ Hierbei werden lediglich folgende Einzelkosten angesetzt: Materialkosten, Kosten für Fremdleistungen, Reisekosten, Abschreibungen auf vorhabenspezifische Anlagen und Personalkosten. Dabei werden die Personalkosten aus den

¹³⁹Vgl. Glinder (2006), S. 33.

¹⁴⁰Vgl. VV Nr. 13a.4 zu § 44 BHO; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.3., Rn. 34.

¹⁴¹Vgl. Nr. 5 (2) LSP; Ebisch et al. (2010), Nr. 5 LSP, Rn. 16; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.3., Rn. 29.

¹⁴²Vgl. Coenenberg (2003), S. 140–144; Ebisch et al. (2010), Nr. 5 LSP, Rn. 22 – 26.

¹⁴³Vgl. BMBF (o.J.b), S. 2–4.

¹⁴⁴Vgl. Nr. 6 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.6 NKBF 98.

¹⁴⁵Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 77.

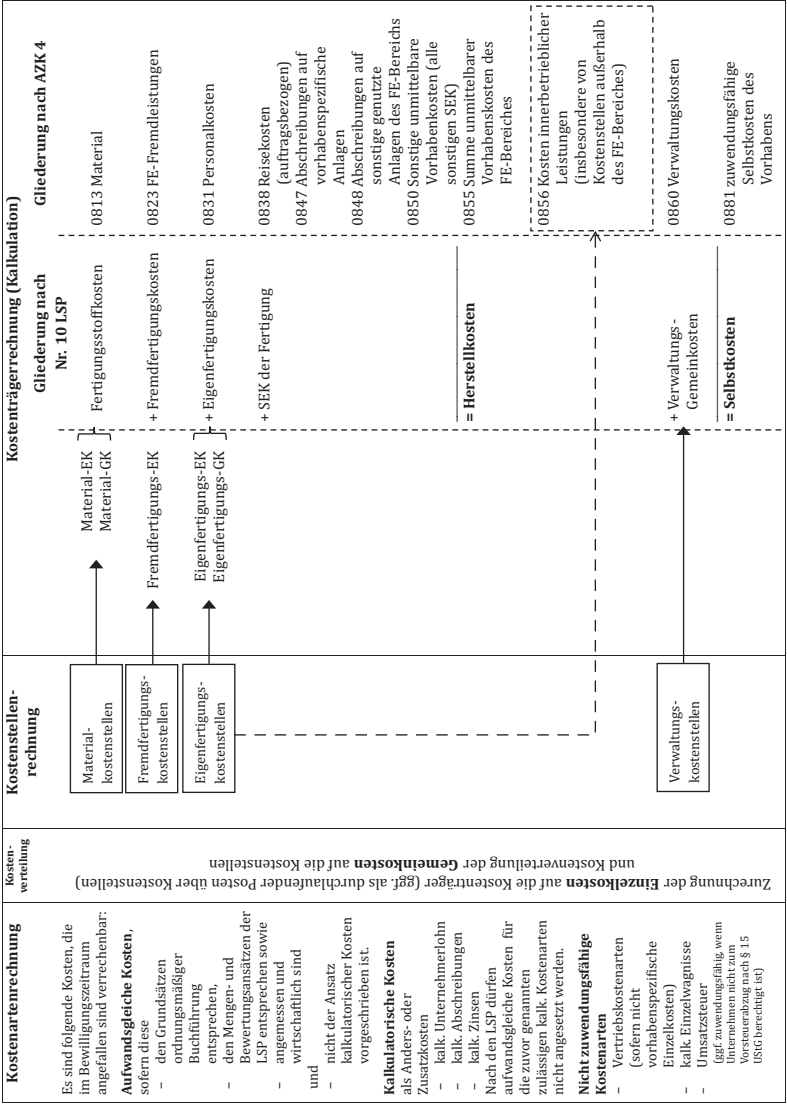


Abbildung 2-2 Grundschemata der Selbstkostenkalkulation von F&E-Vorhaben. (Eigene Darstellung in Anlehnung an: Glinder (2006), S. 33)

steuerpflichtigen Jahresbruttolöhnen abzgl. der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und möglicher Boni berechnet. Aus diesem Betrag ist mittels Division durch die tatsächlich geleisteten Jahresstunden oder den vertraglich vereinbarten Jahresstunden ein Stundensatz zu bilden, welcher wiederum mit den durch konkrete Aufschreibung nachzuweisenden, für das Vorhaben geleisteten Stunden zu multiplizieren ist.¹⁴⁶ Sämtliche weiteren Kosten werden über einen pauschalen Zuschlagssatz von aktuell 120% auf die Personaleinzelkosten abgegolten.¹⁴⁷

2.3.4.5 Verhältnis von Selbstkosten und Höhe der Zuwendung

Im Rahmen der Antragstellung hat der Antragsteller die voraussichtlichen Selbstkosten seines F&E-Vorhabens in einer Vorkalkulation darzustellen, wobei er sich an den Regelungen der LSP orientieren muss.¹⁴⁸ Als Vorkalkulation wird nach Nr. 5 (1) LSP eine Kalkulation, die zeitlich der Leistungserstellung vorausgeht, angesehen. Daraus folgt, dass die Kosten zwar auf Werten aus der Vergangenheit basieren, jedoch voraussehbare Entwicklungen Berücksichtigung finden sollen. Die Vorkalkulation ist somit mit Unsicherheiten behaftet.¹⁴⁹ Diese Unsicherheit betrifft jedoch hauptsächlich den Antragsteller, da die Vorkalkulation als Höchstbetrag verbindlich ist. Lediglich innerhalb dieses Gesamthöchstbetrages sind Abweichungen in Einzelpositionen möglich. Erhebliche Abweichungen (>20%) bedürfen der Zustimmung des Zuwendungsgebers.¹⁵⁰

Letztlich maßgeblich für die Bestimmung der Höhe der Zuwendung aus den Selbstkosten eines Vorhabens ist sodann die Finanzierungsart. Vorhaben können teil- oder vollfinanziert sein. Bei der Teilfinanzierung kann die Beteiligung des Zuwendungsgebers prozentual (Anteilfinanzierung), fest (Festbetragsfinanzierung) oder residual (Fehlbedarfsfinanzierung) bemessen werden.¹⁵¹ Für den zu betrachtenden Bereich der Zuwendungen auf Kostenbasis ist die Anteilfinanzierung obligatorisch, lediglich in zu begründenden

¹⁴⁶Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 79; Glinder (2006), S. 35; Nr. 6.1.3 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.6.1 NKBF 98.

¹⁴⁷Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 80; Glinder (2006), S. 35; Nr. 6.2 ANBest-P-Kosten; Nr. 5.6.2 NKBF 98.

¹⁴⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 29 und VV Nr. 13a.4 zu § 44 BHO.

¹⁴⁹Vgl. Ebisch et al. (2010), Nr. 5 LSP, Rn. 2.

¹⁵⁰Vgl. VV Nr. 13a.5 zu § 44 BHO; Nr. 1.2 ANBest-P-Kosten, Nr. 1.2 NKBF 98; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4, Rn. 81. Siehe dazu auch Kapitel [2.4.2.2](#).

¹⁵¹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.V.2, Rn. 11 – 19; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 24 – 24.2.

Ausnahmefällen (wohl nur dann, wenn das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers am Vorhaben fehlt) ist eine Vollfinanzierung zulässig.¹⁵² Die Anteilfinanzierung unterstreicht den Anreizcharakter der F&E-Förderung.¹⁵³ Die prozentuale Höhe der Beteiligung wird durch die relevante Förderrichtlinie oder den Zuwendungsgeber bestimmt¹⁵⁴ und ist zwingend im Zuwendungsbescheid zu nennen.¹⁵⁵ Nach den Grundsätzen des BMBF und BMWi wird bei Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft regelmäßig eine Eigenbeteiligung von mindestens 50% gefordert. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) können u.U. einen höheren Förderanteil erhalten.¹⁵⁶

Die haushaltsrechtlichen Grundlagen der Veranschlagung von Zuwendungen, insbesondere auf Kostenbasis, konnten in diesem Kapitel dargestellt werden. Die relevanten Normen und die daraus resultierenden Voraussetzungen, Anforderungen und Bestimmungen wurden herausgearbeitet und erläutert. Somit wurde eine rechtswissenschaftliche Einordnung der Thematik gegeben. Darauf aufbauend soll nun unter wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungsweisen die institutionelle (Welche Institutionen sind an der Zuwendungsvergabe und –steuerung beteiligt?) und prozessuale (Wie läuft die Zuwendungsvergabe und –steuerung ab?) Ausgestaltung der Projektförderung erläutert werden.

2.4 Institutionen und Prozesse der Projektförderung

Im Rahmen der Ausführungen zur institutionellen Ausgestaltung sollen alle an der Projektförderung beteiligten Organisationen identifiziert und charakterisiert werden, da diese wesentlichen Einfluss auf die Vorgehensweisen bei und somit auch auf die Steuerung von öffentlich geförderten F&E-Projekten nehmen.¹⁵⁷ Die Ausführungen zur prozessualen Ausgestaltung wiederum beziehen sich auf die Prozessschritte im Rahmen einer einzelnen Projektförderung, um sie später dem Ablauf eines privaten F&E-Projektes gegenüberstellen zu können.

¹⁵²Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.4., Rn. 88f.; VV Nr. 13a.6 zu § 44 BHO.

¹⁵³Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.V.4., Rn. 67.

¹⁵⁴Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.V.2, Rn. 14.

¹⁵⁵Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 24; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.V.4., Rn. 44.

¹⁵⁶Vgl. ZVEI (1982), S. 69; BMWi (2014a), S. 19; BMBF (2014a), S. 4.

¹⁵⁷Zum Einfluss von Institutionen auf Verhaltensweisen siehe Picot et al. (2015), S. 56 und ebenso die Ausführungen in Kapitel 4.1.1.

2.4.1 Institutionen der Projektförderung

Grundsätzlich gilt für die Projektförderung als spezielle Ausprägung einer Förderung, das regelmäßig drei verschiedene Akteursgruppen beteiligt sind: Fördergeber, Fördernehmer und Zielgruppe.¹⁵⁸ Zudem sind in die Förderverwaltung im Bereich F&E sogenannte Projektträger involviert, welche teilweise durch staatliche Fördergeber einbezogen werden.¹⁵⁹

Die Zielgruppe soll im Weiteren nicht näher betrachtet werden, da es im Bereich der F&E-Projektförderung regelmäßig der Fall ist, dass die beiden Akteursgruppen Fördernehmer und Zielgruppe weitestgehend kongruent sind. Der Fördernehmer erfährt eine unmittelbare Förderung und ein Ziel des Förderprogramms als Leitfaden für die Projektförderung ist es, dass der Fördernehmer direkt profitiert.¹⁶⁰ Somit gilt es nunmehr die drei Akteursgruppen Fördergeber, Projektträger und Fördernehmer genauer zu betrachten.

2.4.1.1 Fördergeber

Die Rolle des Förder- oder Zuwendungsgebers können grundsätzlich sämtliche staatlichen Institutionen einnehmen, wenn sie Träger der öffentlichen Verwaltung sind. Dies können in Deutschland Verwaltungen der Gebietskörperschaften auf Bundes-, Länder oder Kommunalebene (unmittelbare Staatsverwaltung) aber ebenso Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts (mittelbare Staatsverwaltung¹⁶¹) sein.¹⁶² Diese Institutionen sind selber Träger von Rechten und Pflichten und handeln im eigenen Namen.¹⁶³ Zu beachten ist hierbei, dass lediglich die unmittelbar belastete Institution – also jene Institution, welche die Geldleistung zur Verfügung stellt – als Fördergeber charakterisiert und somit im Weiteren betrachtet wird. Mittelbar belastete Institutionen – etwa durch die

¹⁵⁸Vgl. Wruck (2013), S. 43.

¹⁵⁹Vgl. Trute (1994), S. 641; Dörfler (2003), S. 174–176; Wilden (2009), S. 109.

¹⁶⁰Vgl. Wruck (2013), S. 54. Dass häufig der Förderempfänger auch Zielgruppe ist, zeigt sich exemplarisch an den Förderprogrammen Luftfahrt-, Photonik- und Energieforschung (vgl. BMWi (2014b), S. 11; BMBF (2011), S. 8; BMWi (2011), S. 16). Sicherlich sollen teilweise auch Ziele in der Allgemeinheit oder der allgemeinen Umwelt verfolgt werden. Diese sind aber weniger relevant für die Projektsteuerung.

¹⁶¹Mitunter können für diese mittelbare Staatsverwaltung andere Regelungen als die der BHO gelten (vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.IX., Rn. 9 – 20). Auf diese abweichenden Regelungen wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht genauer eingegangen.

¹⁶²Vgl. Henke (1979), S. 81; Eichhorn (2003), S. 761; Röhrig (2008), S. 11–13; Pieper (2009), S. 43; Wruck (2013), S. 15.

¹⁶³Vgl. Henke (1979), S. 2.

Förderung im Wettbewerb benachteiligte Institutionen oder Institutionen, welche durch höhere Abgaben die Geldleistung finanzieren – werden nicht adressiert.¹⁶⁴

Um die Träger der öffentlichen Verwaltung als Fördergeber genauer zu beschreiben, wird zunächst der Begriff öffentliche Verwaltung aus institutioneller, funktioneller und personeller Sicht erläutert.¹⁶⁵ „Eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs öffentliche Verwaltung gibt es bislang nicht“¹⁶⁶, weshalb zumeist Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung genannt und erläutert werden.¹⁶⁷ Im engeren Sinne¹⁶⁸ ist die öffentliche Verwaltung im System der Gewaltenteilung der Exekutive als ausführende Gewalt zuzuordnen. Als Teil der Exekutive wird die öffentliche Verwaltung als Administrative von der Regierung als Gubernative abgegrenzt.¹⁶⁹ Zwar entspricht diese strikte Trennung nicht der heutigen praktischen Ausgestaltung der Gewaltenteilung, nichtsdestotrotz lässt sich die institutionelle Einbettung als äußere Struktur erkennen.¹⁷⁰

Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung besteht abstrakt gesprochen in der Umsetzung politischer Entscheidungen. Dabei wird die öffentliche Verwaltung häufig nach zwei Arten von Tätigkeiten zur Erfüllung dieser Aufgaben differenziert: Eingriffs- und Leistungsverwaltung. Während im Rahmen der Eingriffsverwaltung durch Ge- und Verbote in die Rechte Einzelner eingegriffen wird, stellt die Leistungsverwaltung Sach- und Finanzmittel zur Verfügung.¹⁷¹ Öffentliche Verwaltungsträger als Fördergeber gehören demnach zur Leistungsverwaltung.¹⁷²

¹⁶⁴Vgl. Götz (1966), S. 29; Wruck (2013), S. 44.

¹⁶⁵Vgl. Eichhorn (2003), S. 760.

¹⁶⁶Schedler/Proeller (2011), S. 16.

¹⁶⁷Vgl. Forsthoff (1973), S. 1; Pieper (2009), S. 13; Häfelin et al. (2010), S. 8; Schedler/Proeller (2011), S. 15; Maurer (2011), S. 2–4; Peine (2011), S. 7; Detterbeck (2015), S. 1.

¹⁶⁸Demgegenüber werden unter öffentlicher Verwaltung im weiteren Sinne auch Parlamente und Gerichte subsumiert (vgl. Eichhorn (2003), S. 760).

¹⁶⁹Vgl. Eichhorn (2003), S. 760; Maurer (2011), S. 3; Detterbeck (2015), S. 2.

¹⁷⁰Vgl. Pieper (2009), S. 16; Schedler/Proeller (2011), S. 16.

¹⁷¹Vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 24; Peine (2011), S. 9; Häfelin et al. (2010), S. 10; Detterbeck (2015), S. 4.

¹⁷²Vgl. Wruck (2013), S. 47. Wichtig hierbei ist, dass die Eingriffsverwaltung nur nach öffentlichem Recht handelt, während die Leistungsverwaltung im eigenen Ermessen öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich tätig werden kann (vgl. Forsthoff (1973), S. 124). Auch wenn die Leistungsverwaltung keine Gewalt ausübt wie die Eingriffsverwaltung, kann sie dennoch gleichermaßen im System der Gewaltenteilung eingeordnet werden (vgl. Forsthoff (1973), S. 130). Dass diese Unterteilung und die steigende Bedeutung der Leistungsverwaltung zudem Auswirkungen auf die Systematik des Verwaltungsrechts haben, stellt Forsthoff deutlich heraus (vgl. Forsthoff (1973), S. 369–373).

Konkrete Aufgaben können meist nicht allumfassend genannt werden, sondern sind auf das Betrachtungsobjekt zu beziehen.¹⁷³ Konkrete Aufgaben im Bereich der Förderung von F&E-Projekten umfassen u.a. die Zukunftsgestaltung durch Umsetzung von Gesetzen sowie die Verwaltung und Zurverfügungstellung von Geldmitteln und Personal.¹⁷⁴ Gerade für das Betrachtungsobjekt öffentlicher Förderung von F&E-Projekten ist zudem eine weitere wichtige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung zu nennen: die Politikvorbereitung. Aufgrund ihrer Fachkenntnis und dem damit verbundenen Informationsvorsprung versorgt die öffentliche Verwaltung zum einen die Politik mit Informationen zur Entscheidungsunterstützung, zum anderen bereitet sie Gesetzesentwürfe vor.¹⁷⁵

Aus personeller Sicht bedient sich die öffentliche Verwaltung sogenannten Sach- oder Organwaltern, also natürlichen Personen als Angehörige des öffentlichen Dienstes, zur Erbringung der erforderlichen Tätigkeiten. Nur durch diese natürlichen Personen wird die öffentliche Verwaltung handlungsfähig, d.h. sie kann rechtserhebliche Handlungen vornehmen. Organisiert sind diese Organwalter in verschiedenen Organen, welche für bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zuständig sind¹⁷⁶ und als Behörde bezeichnet werden.¹⁷⁷ Behörden finden sich in allen Hauptverwaltungsebenen Bund, Land und Kommune. Innerhalb dieser Ebenen wird wiederum differenziert. Somit existieren auf Bundesebene Ministerien als oberste Bundesbehörden sowie Bundesober-,¹⁷⁸ Bundesmittel- und untere Bundesbehörden.¹⁷⁹ Ministerien und insbesondere die Leitungsebene und der vorstehenden Minister nehmen eine Doppelfunktion wahr, da sie sowohl der Gubernative, also der Politik, als auch der Administrative, also der Verwaltung, angehören. Eine Trennung mag hier organisatorisch, aber keinesfalls funktional möglich sein.¹⁸⁰

¹⁷³Vgl. Eichhorn (2003), S. 760; Schedler/Proeller (2011), S. 23.

¹⁷⁴Vgl. Maurer (2011), S. 5–9.; Wruck (2013), S. 46.

¹⁷⁵Vgl. Benzner (1989), S. 83; Schedler/Proeller (2011), S. 15; BMI (2011), S. 7. Die in der Praxis zu beobachtende nicht strikt einzuhaltende Gewaltenteilung wird hier deutlich.

¹⁷⁶Vgl. Eichhorn (2003), S. 763; Wruck (2013), S. 47; Maurer (2011), S. 532–534.

¹⁷⁷Vgl. § 1 (4) VwVfG.

¹⁷⁸Hier wird zudem zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verwaltung unterschieden. Im Gegensatz zur mittelbaren Verwaltung, bei der rechtlich und organisatorisch selbständige Einheiten mit den Verwaltungstätigkeiten beauftragt werden, übt der Bund die unmittelbare Verwaltung selbst aus (vgl. Röhrig (2008), S. 12).

¹⁷⁹Vgl. Röhrig (2008), S. 12; Pieper (2009), S. 17.

¹⁸⁰Vgl. Thieme (1984), S. 193–195; Rupp (2002), S. 102; Speier-Werner (2006), S. 27; Döhler (2007), S. 238; Hirsch et al. (2012b), S. 27.

Insbesondere bei der Auflegung von Förderprogrammen ist diese Schnittstelle innerhalb eines Ministeriums von Bedeutung.¹⁸¹

Die Bundesverwaltung teilt sich nach dem Ressortprinzip durch sachliche Kriterien in einzelne Ministerien auf.¹⁸² Die bedeutendsten Zuwendungsgeber im Rahmen der Projektförderung sind, sortiert nach dem Fördervolumen im Haushaltsjahr 2012: das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), das BMBF, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das BMWi sowie das Auswärtige Amt (AA).¹⁸³ Diese Ressorts sind allesamt sowohl horizontal als auch vertikal gegliedert. Sie unterteilen sich in Abteilungen (gegebenenfalls mit Unterabteilungen), welche regelmäßig aus mindestens fünf Referaten bestehen. Obwohl die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben grundsätzlich vertikal über mehrere Instanzen erfolgt, sind diese Referate die wichtigste Organisationseinheit, denn ihnen obliegt die erste Entscheidung in ihrem Zuständigkeitsbereich. In den Referaten sind mindestens vier Mitarbeiter und ein Referatsleiter organisiert.¹⁸⁴ Bei den Referaten kann zwischen Fach- und Steuerungsreferaten unterschieden werden: während die Fachreferate die fachliche Expertise in ihrem Aufgabenbereich repräsentieren, übernehmen Steuerungsreferate als Querschnittsfunktion die Ressourcenverantwortung.¹⁸⁵

Die Organisationseinheiten sind innerhalb der Ministerien durch ausgeprägte hierarchische Strukturen und hohe Arbeitsteilung gekennzeichnet. Diese Einheiten sind über ein vor allem vertikal verlaufendes Kommunikationssystem (den sogenannten Dienstweg) verbunden, d.h. Verfügungen werden von oben nach unten weitergereicht während Entwürfe oder Berichte von der Basisebene nach oben geleitet und auf diesem Wege gegebenenfalls verdichtet, ergänzt oder gefiltert werden. Durch formale Abzeichnung übernehmen höhere Ebenen die Verantwortung für diese Informationen und fungieren als Kontrollinstanz. Horizontal sind die einzelnen Organisationseinheiten dagegen weniger formal vernetzt. Es kann lediglich eine Mitzeichnung, also eine Zurkenntnisnahme, weiterer beteiligter Einheiten gefordert werden. Zur Wahrung einer gewissen Flexibilität haben

¹⁸¹Siehe hierzu vertiefend Kapitel 2.4.2.1.

¹⁸²Vgl. Thieme (1984), S. 190; Rupp (2002), S. 101; Pieper (2009), S. 17. Die tatsächliche Aufgabenteilung variiert dabei und wird durch verschiedenste Faktoren beeinflusst (vgl. Benzner (1989), S. 84).

¹⁸³Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.I.2., Rn. 112.

¹⁸⁴Vgl. Thieme (1984), S. 195; Benzner (1989), S. 85–88; Speier-Werner (2006), S. 26; Pieper (2009), S. 17; BMI (2011), S. 9.

¹⁸⁵Vgl. Rupp (2002), S. 118.

sich daher informale horizontale Strukturen innerhalb der Ministerien etabliert.¹⁸⁶ Darüber hinaus erfolgt die Steuerung innerhalb der Ministerien vor allem über Zahlungsbudgets. In diesem kameralen Rechnungssystem werden Finanzmittel den einzelnen Einheiten zugewiesen und die Mittelverwendung überprüft.¹⁸⁷

Die institutionellen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung als Fördergeber konnten demnach skizziert werden. Wohl vor allem zur Entlastung der Bundesministerien bedient sich die öffentliche Verwaltung im Bereich der Forschungsförderung häufig eines (privaten) Dritten, dem sogenannten Projektträger, welcher die „fachliche und administrative Betreuung und Abwicklung zusammenhängender Forschungsvorhaben“¹⁸⁸ übernimmt.¹⁸⁹ Diese Organisationseinheit gilt es im Folgenden näher zu betrachten.

2.4.1.2 Projektträger

Das Modell der Fördervergabe über Projektträger ist im Geschäftsbereich des BMBF entwickelt worden, da hier weder ausreichendes Personal noch eine nachgelagerte Behörde zur Administration aller Förderprojekte zur Verfügung stand. Zudem wurde konstatiert, dass zur kompetenten Abwicklung der Projektförderung ein „leistungsfähiges, zuwendungsgeberseitiges Projektmanagement [...] nichtministerieller Art“¹⁹⁰ notwendig ist.¹⁹¹ Aktuell beauftragen vor allem das BMBF und das BMWi¹⁹² Projektträger mit der Fördermittelvergabe, aber auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das BMVI und das Bundesamt für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vergeben Projektträgerschaften.¹⁹³

Projektträger können i.w.S. verschiedenste Organisationsformen von nicht-rechtsfähigen Bundesoberbehörden, über staatliche Großforschungseinrichtungen

¹⁸⁶Vgl. Benzner (1989), S. 88–90; Rupp (2002), S. 114.

¹⁸⁷Vgl. Rupp (2002), S. 123 und hierzu vertiefend Kapitel 2.5.1.3.

¹⁸⁸Trute (1994), S. 621.

¹⁸⁹Vgl. Trute (1994), S. 614; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.

¹⁹⁰BMFT (1974), S. 4, zitiert nach Dörfler (2003), S. 176.

¹⁹¹Vgl. Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel (1977), S. 292–294; Trute (1994), S. 621; Heinrich (2003), S. 78; Dörfler (2003), S. 175; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79; Hoffmann (2016), S. 80f.

¹⁹²Hier steht wohl auch die Anreizwirkung der Förderung und nicht nur die Wissenschaftlichkeit des Projekts im Fokus (vgl. Heinrich (2003), S. 78).

¹⁹³Vgl. Pilniok (2011), S. 106; BMBF (2017).

bis hin zu juristischen Personen des Privatrechts annehmen.¹⁹⁴ Die grundlegende Norm dabei ist § 44 (3) BHO, wonach Bundesministerien unter Zustimmung des BMF Verwaltungsaufgaben zur Zuwendungsvergabe an juristische Personen des Privatrechts (Projekträger i.e.S.) delegieren können. Bei dieser Übertragung staatlicher Aufgaben an private Dritte ist das Rechtsinstitut der Beleihung von Bedeutung. Hierbei handelt es sich um eine Sonderform der Zusammenarbeit von Staat und (juristischen) Privatpersonen – welche wieder häufiger zu beobachten ist – mit dem Ziel der administrativen Entlastung der öffentlichen Verwaltung. Das besondere an der Beleihung ist, dass hoheitliche Befugnisse des Staates an Private übertragen werden. Der Private übt somit Staatsgewalt aus ohne organisatorisch ein Teil der öffentlichen Verwaltung zu sein. Die Beleihung kann durch Gesetz¹⁹⁵ bzw. aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung, durch einen Verwaltungsakt (wie im Rahmen des § 44 (3) BHO¹⁹⁶) oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen. Da der Staat insbesondere bei den ersten beiden Beleihungsformen das Rechtsinstitut aktiv gestaltet, verbleibt ein großes Steuerungspotenzial bei der öffentlichen Verwaltung, welches jedoch auch genutzt werden muss.¹⁹⁷

Ob ein Projekträger beliehen wird oder nicht ist zumeist eine förderpolitische Entscheidung und wirkt sich sowohl auf seine Aufgaben wie auch auf die Stellung gegenüber dem Förderempfänger aus. Nicht-beliehene Projekträger arbeiten als unselbständiger Verwaltungshelfer dem Ministerium zu: sie erstellen unterschriftsreife Entscheidungsvorlagen für die Fachreferate, welche die öffentlich-rechtliche Förderentscheidung treffen und verantworten. Das Ministerium steht dann auch in einem unmittelbaren Rechtsverhältnis zum Förderempfänger. Beliehene Projekträger können die hoheitliche Förderentscheidung selber treffen und ein öffentliches-rechtliches Förderverhältnis mit dem Fördergeber selbständig

¹⁹⁴Vgl. Trute (1994), S. 614; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.

¹⁹⁵Bspw. wird das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) durch das Raumfahrtaufgabenübertragungsgesetz (RAÜG) mit den Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Raumfahrt betraut und ist hier als Projekträger auch für Zuwendungen eigenverantwortlich zuständig (vgl. § 1 RAÜG).

¹⁹⁶Die juristische Plausibilität dieser Regelung wird grds. bejaht (vgl. Helfrich (1990), S. 558).

¹⁹⁷Vgl. Trute (1994), S. 615–619; Völmicke (1996), S. 53; Heinrich (2003), S. 78; Schmidt am Busch (2007), S. 533; Ulrich (2009), S. 27; Häfelin et al. (2010), S. 339–341; Peine (2011), S. 22–24; Detterbeck (2015), S. 44–50; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.10.

eingehen.¹⁹⁸ Sie gelten als Behörde.¹⁹⁹ Der Umfang der Beleihung ist nach VV Nr. 20.2 zu § 44 BHO genau festzulegen, wobei das Ministerium grundsätzlich frei in der konkreten Ausgestaltung ist. Da sich die Entscheidungen eines beliebigen Projektträgers an den förderpolitischen Richtlinien zu orientieren haben und das Ministerium ein Selbsteintrittsrecht behält, wird der förderpolitische Ermessensspielraum der Projektträger als gering angesehen.²⁰⁰ In beiden Fällen (Beleihung oder Nichtbeleihung) wird zwischen dem Ministerium und dem Projektträger ein privatrechtlicher Geschäftsbesorgungsvertrag zumeist auf Basis des Mustervertrags zur Übernahme und Durchführung von Projektträgeraufgaben (RV-PT) des BMBF geschlossen.²⁰¹ Das Leistungsentgelt für den Projektträger richtet sich nach den notwendigen und angemessenen Kosten gemäß § 6 (Selbstkostenfestpreis) der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (PreisVO) und umfasst vor allem die Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen. Üblicherweise beträgt das Leistungsentgelt etwa 2,5 – 5% des Fördervolumens.²⁰²

Die Aufgaben der Projektträger bestehen in der Unterstützung der Programmplanung, Entgegennahme von Förderanträgen, Vorbereitung von Förderentscheidungen, Begleitung bewilligter Projekte, Prüfung der Verwendungsnachweise sowie Ergebnisverwaltung und Evaluation. Beliehene Projektträger treffen darüber hinaus auch die Förderentscheidung selbst. In beiden Fällen wird die Förderentscheidung durch den Projektträger kommuniziert. Projektträger sind somit als direkter Ansprechpartner das Bindeglied zwischen den ausführenden F&E-Organisationen und der öffentlichen Verwaltung. Dabei hat der Projektträger relevante Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beachten.²⁰³ Zusammenfassend stellt Abbildung 2-3 die Stellung des Projektträgers in der Projektförderung dar.

Sowohl bei beliebigen²⁰⁴ als auch bei nicht-beliebigen Projektträgern verbleibt die Aufsicht und somit die politische Verantwortung auf Seiten des Ministeriums.²⁰⁵ Dabei hat das Ministerium im Rahmen der Rechtsaufsicht²⁰⁶ zunächst

¹⁹⁸Vgl. Peine (2011), S. 23; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.1–79.2.

¹⁹⁹Vgl. Peine (2011), S. 82.

²⁰⁰Vgl. Ulrich (2009), S. 129; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.11–79.14.

²⁰¹Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.3; Dörfler (2003), S. 244; Ulrich (2009), S. 112.

²⁰²Vgl. § 4 (2) RV-PT; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.8.

²⁰³Vgl. Trute (1994), S. 622; Dörfler (2003), S. 178; Pilniok (2011), S. 106; §§ 1, 2 RV-PT.

²⁰⁴Siehe § 44 (3) BHO.

²⁰⁵Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.12.

²⁰⁶Rechtsaufsicht bezeichnet eine Kontrolle öffentlichen Verwaltungshandelns mit dem Recht als alleinigen Maßstab (vgl. Groß (2002), S. 796).

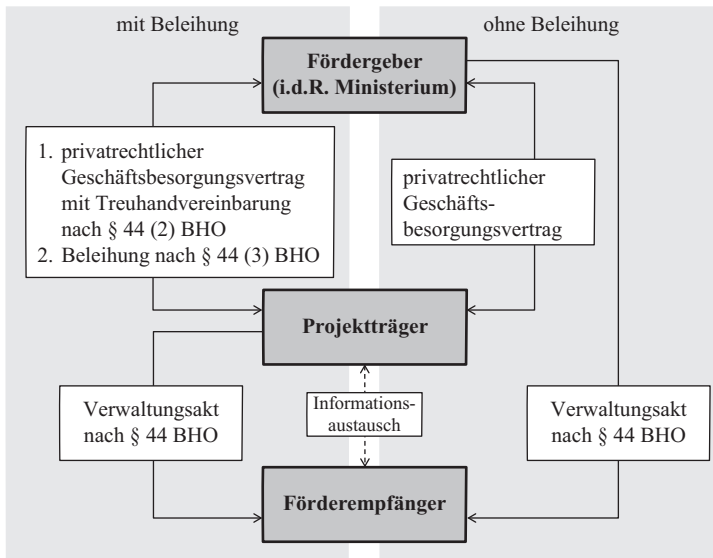


Abbildung 2-3 Stellung des Projektträgers in der Projektförderung. (Eigene Darstellung in Anlehnung an: Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 79.4)

die Einhaltung und Beachtung rechtlicher Normen sowie verwaltungsrechtlicher Grundsätze intern und gegenüber nachgeordneten Behörden zu kontrollieren.²⁰⁷ Der Umfang und die Ausgestaltung der Fachaufsicht sind dagegen unterschiedlicher Art. Fachaufsicht meint weniger ein „einheitliches Rechtsinstitut [...] [als vielmehr eine] Art Sammelbezeichnung für alle Formen der Einflussnahme auf Sachentscheidungen anderer Verwaltungseinheiten, die über die reine Rechtsaufsicht hinausgehen.“²⁰⁸ Die konkrete Umsetzung erfolgt intuitiv und abhängig von Fällen und Anlässen durch Erlasse²⁰⁹ oder Weisungen^{210 211}.

²⁰⁷Vgl. Döhler (2007), S. 226.

²⁰⁸Groß (2002), S. 800.

²⁰⁹Erlasse sind „jede Willensäußerung des Ministeriums“, wie z.B. „Bitten um Stellungnahmen, ministerielle Auslegungen gesetzlicher Vorschriften, Auskunftersuchen oder Handlungsanweisungen“ (vgl. Döhler (2007), S. 235).

²¹⁰Weisungen sind eine Teilmenge von Erlassen und umfassen normative Handlungsanweisungen („Befehle“) in allgemeiner Form von z.B. Verwaltungsvorschriften oder im Sinne direkter Beeinflussung von Einzelentscheidungen (vgl. Groß (2002), S. 798; Döhler (2007), S. 235).

²¹¹Vgl. Hirsch et al. (2012b), S. 29.

Die Vorteile der Implementierung der zwischengeschalteten Institution Projektträger werden vor allem in einer größeren zeitlichen und personellen Flexibilität gesehen; der Projektträger verfügt zudem über größere fachliche Nähe und Kompetenz. Gerade bei der thematisch und zeitlich begrenzten Projektförderung erfolgt die Mittelvergabe somit effizienter und die Ministerien können sich vermehrt ihrer Planungs- und Steuerungsfunktion widmen.²¹² Insbesondere die fachliche Kompetenz wird allerdings auch als Nachteil gesehen, da der Projektträger über einen Informationsvorsprung verfügt, der die Förderentscheidung des Fördergebers zu einem formalen Akt verkommen lassen kann. Der Projektträger bekommt somit nicht intendierte Eigenständigkeit.²¹³ Es besteht also ein Spannungsfeld zwischen der Flexibilität und Autonomie des Projektträgers sowie der Autorität der öffentlichen Verwaltung. Mitunter ist dies durch die öffentliche Verwaltung durchaus als Steuerungsverzicht erkannt aber beabsichtigt, da der Fördergeber eben nur die verdichteten Informationen verlangt und auf dieser Grundlage effizienter entscheiden kann.²¹⁴ Ob dieses Spannungsverhältnis und der Steuerungsverzicht in der Praxis bestehen, bleibt vor allem aus betriebswirtschaftlicher Sicht offen, da die Akteurskonstellation bisher vornehmlich aus politik²¹⁵- und rechtswissenschaftlicher²¹⁶ Sicht betrachtet wurde.

2.4.1.3 Förderempfänger

Die letzte zu betrachtende Akteursgruppe ist die der Förder- oder Zuwendungsempfänger. Diese steht den zuvor genannten Akteursgruppen gegenüber und erhält die Förderung oder im Speziellen die Zuwendung mittelbar oder unmittelbar durch den Fördergeber. Mit Entgegennahme der Förderung verpflichtet sich der Förderempfänger zur Erfüllung des Zweckungszwecks und der zweckadäquaten Mittelverwendung.²¹⁷

Der Fördergeber ist grds. frei in der Wahl eines Förderempfängers, es sei denn, dass durch den Haushaltsplan oder die Förderrichtlinie der Kreis potentieller Förderempfänger eingeschränkt ist. Unerheblich ist zudem die Rechtsform des

²¹²Vgl. Trute (1994), S. 621; Dörfler (2003), S. 176.

²¹³Vgl. Ullrich (1984), S. 168; Dörfler (2003), S. 179.

²¹⁴Vgl. Dörfler (2003), S. 179.

²¹⁵Vgl. Dörfler (2003), S. 174–185.

²¹⁶Für nicht-beliebene Projektträger vgl. Ulrich (2009), S. 81–90 und für beliebene Projektträger vgl. Ulrich (2009), S. 128–134.

²¹⁷Vgl. Henke (1979), S. 239; Wruck (2013), S. 51; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 18.1.

Förderempfängers, es muss lediglich nach § 23 BHO eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung sein. Somit kommen wie bereits gesehen als Förderempfänger sämtliche juristischen und natürlichen Personen des öffentlichen und privaten Rechts, welche nicht der Rechtsperson „Bund“ angehören, in Frage. Obwohl nicht unstrittig, sind somit wohl alle Träger der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung exkludiert.²¹⁸

Die größten Empfängergruppen im Bereich der F&E-Projektförderung des Bundes sind sortiert nach den empfangenen Ausgaben die gewerbliche Wirtschaft, Hochschulen sowie Forschungs- und Wissenschaftsförderorganisationen (z.B. DFG).²¹⁹ Ein besonderer Fokus auf die gewerbliche Wirtschaft als Förderempfänger scheint demnach geboten. Die F&E-Projektförderung des Bundes wird häufig an Verbundprojekte gegeben.²²⁰ An den Förderprojekten müssen demnach mindestens zwei Zuwendungsempfänger arbeitsteilig zusammenarbeiten.²²¹ Die Zusammenarbeit muss in einer Kooperationsvereinbarung zwischen den Verbundpartnern geregelt und ein zentraler Ansprechpartner als Verbundleiter benannt sein. Die Förderung kann dann für untereinander abgestimmte Teilprojekte an jeden Verbundpartner einzeln vergeben werden oder der Verbundleiter tritt als Erstempfänger auf und gibt die Förderung an die Verbundpartner in privatrechtlicher Form weiter. Zumeist sind an diesen Verbünden die gewerbliche Wirtschaft und Hochschulen oder andere Forschungseinrichtungen beteiligt.²²² Obwohl das Auftreten als Verbund sicherlich die Steuerung öffentlich geförderter F&E-Projekte beeinflusst, soll im Weiteren ein Verbund als ein Förderempfänger angesehen werden.

Die rechtliche Beziehung zwischen Fördergeber und Förderempfänger regelt nach VV Nr. 4.1 zu § 44 BHO der Zuwendungsbescheid. Durch ihn erhält der

²¹⁸Vgl. Wruck (2013), S. 51; Krämer/Schmidt (Stand 2016), B.III.3., Rn. 68; Dittrich et al. (Stand 2016), § 23 BHO, Rn. 3.6.4.

²¹⁹Vgl. BMBF (2014b), S. 505. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Statistik im Bereich Hochschulen den Hochschulpakt und die Exzellenzinitiative enthält (vgl. BMBF (2014b), S. 505) und somit die Bedeutung der Hochschulen für den Untersuchungsgegenstand tendenziell geringer ist. Bei den Ausgaben für die Wissenschaftsförderorganisationen ist zu berücksichtigen, dass diese die Mittel häufig in privatrechtlicher Form an den Förderletztempfänger weiterreichen (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 80.2).

²²⁰Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 74.3. Exemplarisch dazu: BMBF (2014a), S. 2; BMWi (2014a), S. 2.

²²¹Dies umfasst nicht die Zusammenarbeit im Rahmen von Unteraufträgen oder Werkverträgen.

²²²Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 74.3; BMBF (o.J.a). Exemplarisch dazu: BMBF (2014a), S. 4; BMWi (2014a), S. 2.

Förderempfänger einen Leistungsanspruch. Allerdings obliegt im dadurch auch die Hauptleistungspflicht der zweckentsprechenden Mittelverwendung, d.h. er muss alle erhaltenen Zuschüsse zu Gunsten des Förderzwecks einsetzen.²²³ Durch § 44 BHO (1) S. 2 und 3 ist der Fördergeber verpflichtet begleitende und abschließende Kontrollen wie Zielerreichungs-, Wirkungs-, und Wirtschaftlichkeitskontrollen sowie Prüfungsrechte aufzuerlegen. Deshalb werden vom Förderempfänger regelmäßig Nebenpflichten gefordert: Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung und Auskunft über Mitteleinsatz, aber auch Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Eigenbeteiligung, Verwertungspflicht. Diese Pflichten finden sich zumeist in allgemeinen Nebenbestimmungen, welche Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind.²²⁴ Erst durch diese Nebenpflichten wird eine Steuerung der öffentlichen F&E-Förderung ermöglicht. Ihnen kommt also eine besondere Bedeutung zu.

Die eingangs genannten Institutionen, welche grds. an der F&E-Förderung beteiligt sind konnten dargestellt und genauer analysiert werden. Dabei konnten vor allem die äußere institutionelle Einbettung der Akteure sowie deren rechtliches Verhältnis untereinander betrachtet werden. Die Steuerungssubjekte öffentlich geförderter F&E-Projekte sind somit definiert. Im Weiteren gilt es nun den Prozess der öffentlichen F&E-Förderung als Steuerungsobjekt zu betrachten.

2.4.2 Administrativer Ablauf der Projektförderung

Wie zuvor gesehen, wird die Ausgestaltung der Projektförderung maßgeblich durch die Charakteristika der öffentlichen Verwaltung geprägt. Daher wird auch der Projektförderungsprozess primär durch die Grundfunktionen des Verwaltungshandelns beeinflusst: Zielsetzung, Planung, Vollzug (oder Durchführung) und Kontrolle.²²⁵ Dabei sind diese Grundfunktionen als kybernetischer Regelkreis zu verstehen, d.h. zwischen diesen Funktionen kommt es zu Rückkopplungen. Das gesamte System bleibt gegenüber äußeren und inneren Einflüssen relativ

²²³Vgl. Henke (1979), S. 239; Wruck (2013), S. 52; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 18.1.

²²⁴Vgl. Henke (1979), S. 255–261; Wruck (2013), S. 53; Lewinski/Burbat (2013), § 44 BHO, Rn. 8–10; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 18.1. Exemplarisch dazu NKBF 98.

²²⁵Vgl. Schmidt (2006), S. 53; Wruck (2013), S. 56.

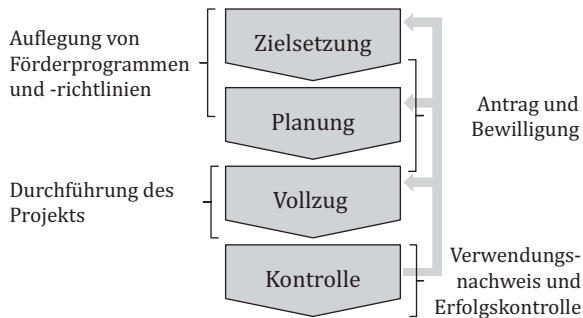


Abbildung 2-4 Prozessschritte der Steuerung von Förderprojekten mit Einordnung in die Grundfunktionen des Verwaltungshandelns. (Eigene Darstellung in Anlehnung an: Krämer/Schmidt (Stand 2016), C.I, D.VI–D.VIII, E.; Schmidt (2006), S. 53)

stabil.²²⁶ Da die Grundfunktionen des Verwaltungshandelns abstrakt auf alle Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung abstellen, ist es erforderlich, diese Funktionen auf das konkrete Untersuchungsobjekt zu übertragen. Zu beachten ist hierbei, dass das konkrete Untersuchungsobjekt nicht die Steuerung eines gesamten Förderprogramms, sondern die Steuerung eines Förderprojektes umfasst. Zudem können in der konkreten Anwendung die Abgrenzungen zwischen den Grundfunktionen fließend sein. Die Übertragung der Grundfunktionen des Verwaltungshandelns auf das Untersuchungsobjekt „Steuerung von Förderprojekten“ ist Abbildung 2-4 zu entnehmen. Die weitere Gliederung des Kapitels orientiert sich an diesen Prozessschritten.

2.4.2.1 Auflegung von Förderprogrammen und -richtlinien

Basis für die Projektförderung ist regelmäßig ein Förderprogramm auf dessen Grundlage ausgewählte Förderempfänger zur Erreichung politischer Ziele gefördert werden.²²⁷ Obwohl nicht genau definiert, wird der Begriff mehrfach in den

²²⁶Vgl. Baum et al. (2013), S. 7; Krämer/Schmidt (Stand 2016), C.I.1., Rn. 1.

²²⁷Vgl. Betz (2008), S. 13; Wilden (2009), S. 108; Wruck (2013), S. 56.

VV zu den §§ 23 und 44 der BHO verwendet. Regelmäßig werden durch Förderprogramme Empfänger, Voraussetzungen, Maßnahmen, Volumen, Laufzeit und vor allem Ziele bestimmter schwerpunktmäßiger Förderungen artikuliert. Dabei liegt der Fokus auf der inhaltlichen Ausgestaltung eines Förderschwerpunktes. Ein Förderprogramm hat verschiedene Adressaten und erfüllt somit unterschiedliche Funktionen:

- Konkretisierung des Haushaltstitels bei der verwaltungsinternen Haushaltsplanung,
- Entscheidungsgrundlage bei Haushaltsausführung durch Verwaltung oder Projektträger,
- Grundlage der Erfolgskontrolle und
- Information potentieller Förderempfänger.²²⁸

Die Entwicklung eines Förderprogramms erfolgt dezentral durch die zuständigen Fachreferate. Ausgangspunkt sind Erfahrungen aus bereits laufender Förderung und politischen Vorstellungen von Regierung oder Ministern, aber auch Anregungen von Interessenverbänden oder Medien. Die Programmentwicklung geschieht in einem iterativen Prozessablauf durch Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Konfliktaustragung und Konsensbildung.²²⁹ Konkret bedeutet dies, dass vom Fachreferat zunächst eine Programminitiative (Neuaufgabe oder Fortschreibung) ausgeht. Nach Zustimmung der Ministeriumsleitung zu dieser Initiative verfasst das zuständige Fachreferat zunächst einen Entwurf in Abstimmung mit weiteren betroffenen Referaten. Gegebenenfalls sind zudem weitere Ministerien zu beteiligen. Regelmäßig erfolgt zudem eine Abstimmung mit Interessenverbänden und/oder fachspezifischen Ausschüssen, ehe der Entwurf durch die Leitung des Ministeriums (bei Beteiligung mehrerer Ministerien durch die Bundesregierung) verabschiedet und (gegebenenfalls nach Zustimmung der europäischen Kommission) veröffentlicht wird.²³⁰ Die Entscheidung über die Verabschiedung eines Förderprogramms erfolgt nach drei Kriterien. Die Frage nach der Zuständigkeit des Ministeriums wird zumeist durch den Geschäftsverteilungsplan der Bundesregierung beantwortet. Über die technische Machbarkeit entscheidet das Referat unter Beachtung der Komplexität und des Umfangs der Problemstellung sowie seiner eigenen personellen (sowohl quantitativen wie auch qualitativen)

²²⁸Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.5.

²²⁹Vgl. Benzner (1989), S. 111–113.

²³⁰Vgl. Trute (1994), S. 652; Dörfler (2003), S. 290.

Ausstattung. Letztlich entscheidend ist dann noch die Frage nach der politischen Umsetzungsfähigkeit des Programms.²³¹ Die Dauer dieses Prozesses wird auf ein bis zwei Jahre geschätzt.²³² Die grundsätzliche Programmentwicklung stellt sich demnach als komplexer Prozess dar, welcher starken politischen Einflüssen unterliegt. Im Ergebnis dieses staatlich gelenkten Verhandlungsprozesses entstehen Rahmenprogramme, welche Förderschwerpunkte festlegen.²³³

Weiter konkretisiert werden die Programme durch sogenannte Förderrichtlinien. Hierbei ist formell zwischen „echten“ Förderrichtlinien nach VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO, die unter Beteiligung von BMF und BRH entstehen und abweichende Regularien zum allgemeinen Regelwerk der BHO und ihrer VV enthalten können sowie der Bekanntmachung von Fördermodalitäten zu unterscheiden, welche aber ebenfalls regelmäßig als Richtlinie bezeichnet werden.²³⁴ Der Vorteil dieser konkreteren Förderrichtlinien liegt vor allem in drei Bereichen. Zunächst wird das Verwaltungshandeln insbesondere der Projektträger erleichtert, da ein einheitlicher Rahmen für die Projektauswahl und –bewilligung gesetzt wird. Zudem wird durch die öffentliche Bekanntmachung der Richtlinie die Transparenz nach außen sowie der Wettbewerb zwischen den potentiellen Zuwendungsempfängern gefördert, was u.U. zum wirtschaftlichen Einsatz der Mittel führen kann. Zuletzt wird die in Art. 3 (1) GG geforderte Gleichbehandlung der verschiedenen Antragsteller im Rahmen von Ermessensausübungen gestärkt.²³⁵

Der Prozess zum Erlass von Förderrichtlinien ähnelt dem Prozess zur Aufstellung von Förderprogrammen. Das zuständige Fachreferat erarbeitet unter Beteiligung des Haushaltsbeauftragten einen Entwurf. Häufig wird dieser Entwurf auch durch eine nachgeordnete Behörde erarbeitet. Zu beachten sind dabei die Grundsätze für Förderrichtlinien (beziehen sich vor allem auf den Inhalt) des BMF.²³⁶

²³¹Vgl. Benzner (1989), S. 113.

²³²Vgl. Lorenzen (1985), S. 140.

²³³Vgl. Dörfler (2003), S. 310.

²³⁴Der Vorteil der letztgenannten Form besteht in der größeren Flexibilität und somit schnelleren Umsetzbarkeit. Bei großen Förderprogrammen mit hoher politischer Bedeutung und finanziellem Volumen wird trotzdem häufig die erste Variante gewählt, da hier die Autorität in Streitfragen größer ist (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.4).

²³⁵Vgl. BRH (2004b), S. 45; Wruck (2013), S. 15; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.9.2f.

²³⁶Die Grundsätze sind mit einem Rundschreiben des BMF vom 20.09.1983 – II A 3 – H 1361 – 16/83 (MinBlFin 1983, S. 217), geändert durch Rundschreiben des BMF vom 16.09.1996 – II A 3 – H 1361 – 7/96 (GMBI. 1996, S. 823) bekannt gegeben worden. An die Stelle dieser vorläufigen Verwaltungsvorschriften sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) vom 14.03.2011 (GMBI. 2001, S. 307) getreten.

Im Rahmen der Zweckbestimmung ihres Haushaltstitels verfügen die Fachreferate dabei über weitgehende Ermessensspielräume. Wie bei den Förderprogrammen auch sind gegebenenfalls weitere Ministerien oder Referate zu beteiligen. Wird eine formelle Richtlinie nach VV Nr. 15.2 zu § 44 BHO angestrebt, ist der begründete Entwurf dem BMF mit der Bitte um Zustimmung zuzuleiten und der BRH anzuhören. Die Regierung oder das Parlament²³⁷ sind in der Regel nicht beteiligt. Obwohl keine Verpflichtung dazu besteht, werden die Förderrichtlinien abschließend im Bundesanzeiger, im gemeinsamen Ministerialblatt und/oder im Internet veröffentlicht.²³⁸ Es zeigt sich also, dass die Prozesse der Erstellung von Förderprogrammen und –richtlinien zwar ähnlich sind, aufgrund der höheren Autonomie des Fachreferats bei der Erstellung von Richtlinien scheint der politische Einfluss hier aber geringer zu sein.

Die Inhalte einer Förderrichtlinie richten sich nach den Grundsätzen für Förderrichtlinien des BMF, zumeist auch dann, wenn es sich nur um eine Bekanntmachung von Fördermodalitäten handelt. Demnach sollen Förderrichtlinien vor allem den Zuwendungszweck präzisieren und erläutern, den Kreis der potentiellen Zuwendungsempfänger festlegen, die Art der Zuwendung und die Bemessung ihrer Höhe bestimmen sowie Verfahrensfragen klären.²³⁹ Im Punkt Zuwendungszweck sollen übergreifende Ziele der Förderung dargestellt werden (gegebenenfalls unter Bezugnahme auf ein übergeordnetes Programm). Die Erläuterungen hierzu sollen nach der Vorgabe aus dem Jahr 1983 knapp und aussagefähig sein. Allerdings bedarf die begleitende und nachgelagerte Erfolgskontrolle einer hinreichend differenzierten Zieldarstellung.²⁴⁰ Dabei sollten Zielinhalt, Zielerreichungsgrad, Zeitpunkt der Zielerreichung, Zielpriorisierungen und bereits bekannte Zielkonflikte dargestellt werden.²⁴¹ Trotz der Erforderlichkeit für die Erfolgskontrolle wird jedoch häufig nur der Gegenstand der Förderung charakterisiert und auf eine konkrete und operationalisierte Zielformulierung verzichtet.²⁴²

²³⁷Die Förderrichtlinien haben jedoch eine wichtige Bedeutung bei der Unterrichtung des Parlaments und als Begründung bei der Haushaltsplanung (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.7.8).

²³⁸Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.7.9.

²³⁹Vgl. BRH (2004b), S. 44.; Wilden (2009), S. 109.

²⁴⁰Vgl. Haghani (1999), S. 93; Streit (2005), S. 274–276; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.1.

²⁴¹Vgl. Schmidt (2006), S. 55; Krämer/Schmidt (Stand 2016), C.I.2, Rn. 5.

²⁴²Vgl. Haghani (1999), S. 96; Wruck (2013), S. 56.

Da die Voraussetzung der Vergabe an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung in § 23 BHO weit gefasst ist, bedarf es einer Einschränkung der Zielgruppe, also der antragsberechtigten Förderempfänger. Die Organisationen sollen benannt und gegebenenfalls Kriterien genannt oder darauf verwiesen werden (wie z.B. eine Definition von KMU).²⁴³ Zudem ist die Förderart anzugeben. Der Regelfall ist hier die Projektförderung²⁴⁴ in Form von Zuwendungen²⁴⁵. Vom definierten Kreis der Zuwendungsempfänger hängt sodann auch die Bemessungsgrundlage der Förderhöhe (Ausgabenbasis, Kostenbasis oder beides alternativ) ab. Das zulässige Bemessungsverfahren sowie die Art der Finanzierung (Anteil- oder Festbetragsfinanzierung, Höhe der zulässigen Förderquote)²⁴⁶ sind zu nennen.²⁴⁷ Zudem ist das gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren transparent darzustellen.²⁴⁸ Die verschiedenen Möglichkeiten zur prozessualen Gestaltung dieses Verfahrens gilt es im Folgenden darzustellen.

2.4.2.2 Antrag und Bewilligung

Antrag und Bewilligung stellen die zentralen Erklärungen der involvierten Institutionen und somit eine notwendige Voraussetzung im Prozess der Projektförderung dar.²⁴⁹

Der formale Antragsprozess konstituiert sich hauptsächlich durch VV Nr. 3 zu § 44 BHO und wie gesehen durch die Angaben in der Förderrichtlinie. Gerade bei der F&E-Förderung ist diesem förmlichen Antrag eine Verfahrensstufe vorgeschaltet. Im Rahmen eines zweistufigen Förderverfahrens werden die Förderempfänger zunächst aufgefordert eine Projektskizze, welche das Projektziel (gegebenenfalls ihre Einordnung in übergeordnete politische Förderziele), eine Schätzung des Arbeitsaufwandes und die Notwendigkeit der Förderung darlegt. Im Rahmen der Fördernotwendigkeit hat der potentielle Förderempfänger darzulegen, ob und wenn ja, wie eine wirtschaftliche Verwertung der Projekterkenntnisse zu erwarten ist. Der Umfang dieser Skizzen wird häufig auf zehn DIN-A4-Seiten begrenzt. Die geforderten Inhalte sowie die Kriterien zur Bewertung

²⁴³Vgl. Wruck (2013), S. 56; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.4.

²⁴⁴Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.6.

²⁴⁵Siehe Kapitel 2.2.1.

²⁴⁶Siehe Kapitel 2.2.2.

²⁴⁷Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.7 – 6.12.11.

²⁴⁸Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.14.

²⁴⁹Vgl. Götz (1966), S. 41–45; Henke (1979), S. 161; Wruck (2013), S. 60.

dieser Skizzen sind in der Förderrichtlinie genannt.²⁵⁰ Die Projektskizzen entstehen häufig unter Beratung durch den zuständigen Projektträger. Dieser kann einschätzen, ob die Projektidee in ein Förderprogramm oder eine –richtlinie passt und ob der potentielle Förderempfänger bzw. der Förderverbund über das fachliche und wirtschaftliche Potenzial verfügt das Projekt zu realisieren. Unter den final eingereichten Projektskizzen trifft der Projektträger dann eine Auswahl. Diese wird zumeist durch ein Gutachtergremium geprüft und bewertet.²⁵¹ Fördergeber oder Projektträger – die mit der Prüfung beauftragte Stelle ist ebenfalls in der Förderrichtlinie benannt – fordern dann nach eingehender Prüfung dazu auf, einen förmlichen Förderantrag einzureichen oder geben die Empfehlung dies zu unterlassen.²⁵²

Dieser schriftliche oder elektronische Antrag ist die zwingende Voraussetzung für die Gewährung einer Zuwendung, wenn nicht – wie nur selten der Fall – ein durch die öffentliche Verwaltung zu begründende Ausnahme vorliegt. Dieser Antrag kann auf Eigeninitiative eines potentiellen Förderempfängers, auf Nachfrage durch den Fördergeber oder aus einem Förderprogramm bzw. einer Förderrichtlinie heraus entstehen, wobei die letztere Alternative den Regelfall darstellt, da hier auch ein wettbewerblicher Grundgedanke impliziert ist. Dem Antragsteller steht hierbei mit dem elektronischen Formularsystem für Anträge, Angebote und Skizzen (easy-online) für die meisten Bereiche der F&E-Förderung ein online verfügbares elektronisches Antragssystem zur Verfügung, welches notwendige Formulare bereitstellt und zudem erste Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen durchführt.²⁵³ Häufig werden in Förderprogrammen oder –richtlinien Fristen für die Einreichung von Anträgen gesetzt. Dies hat den Vorteil, dass zu einem Stichtag alle Förderanträge vorliegen und somit auch vergleichend bewertet werden können.²⁵⁴

Der Inhalt des Antrags liegt im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Zumeist werden die geforderten Inhalte ebenfalls in der Förderrichtlinie ausgewiesen. Zu beachten ist, dass die Bewilligungsbehörde mittels des Antrags die Notwendigkeit der Ausgaben erkennen muss. Regelmäßig enthält der Antrag neben dem durch

²⁵⁰Vgl. Dörfler (2003), S. 301; BMWi (2014a), S. 21; BMBF (2014a), S. 5; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.14.

²⁵¹Vgl. Dörfler (2003), S. 299–302; Wilden (2009), S. 110.

²⁵²Vgl. Wilden (2009), S. 110; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 6.12.14.

²⁵³Vgl. Wruck (2013), S. 60; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 8.1–8.8; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VI.1–2; BMBF (2016b), S. 8.

²⁵⁴Vgl. Wruck (2013), S. 61.

VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO geforderten Finanzierungsplan eine detaillierte Vorhabenbeschreibung.²⁵⁵

Die Vorhaben- oder Projektbeschreibung stellt den fachlichen Teil des Antrags dar. Sie enthält in der Regel die detaillierte Beschreibung des Vorhabens, einen Zeitplan und die Ziele, gegebenenfalls mit Bezug zu den übergeordneten Zielen des Förderprogramms. Aus der Projektbeschreibung leitet sich der Verwendungszweck ab. Sie bildet somit die Basis für die Erfolgskontrolle. Daher wird oftmals gefordert, dass die Ziele und die Beschreibung hinreichend differenziert sind.²⁵⁶

Der Finanzierungsplan nach VV Nr. 3.2.1. zu § 44 BHO wird bei Zuwendungen auf Kostenbasis auch als Vorkalkulation bezeichnet.²⁵⁷ Er enthält sowohl Angaben zu den zu erwartenden Ausgaben bzw. Kosten als auch zur beabsichtigten Finanzierung und der finanziellen Lage des Antragstellers.²⁵⁸ Die Vorkalkulation richtet sich zumeist nach einer vorgegebenen Gliederung.²⁵⁹ Innerhalb dieser Gliederung sind für die Kalkulationspositionen Einzelansätze anzugeben. Die genaue Aufteilung der Einzelansätze ist nicht strikt vorgegeben; sie liegt im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Da das Gesamtergebnis der Vorkalkulation als verbindliche Höchstgrenze anzusehen ist, kommt den Einzelansätzen eine wichtige Bedeutung zu: da von den Einzelansätzen um bis zu 20% abgewichen werden darf, wird mit steigender Anzahl von Einzelansätzen die Flexibilität des Antragstellers in der Durchführungsphase erhöht. Bereits in der Antragstellung ist der Finanzierungsplan über die gesamte Projektlaufzeit anzugeben. Ebenso sind regelmäßige Jahrespläne mit einzureichen, damit der Fördergeber im Rahmen der Haushaltsplanung den Mittelabfluss planen kann. Spätere Änderungen im Gesamt- oder Jahresplan bedürfen der Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde.²⁶⁰

Anschließend prüft die Bewilligungsbehörde den Antrag und trifft auf dessen Grundlage die Förderentscheidung. Der Antragsprüfung wird eine essentielle

²⁵⁵Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.IV.3.1.; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 8.5, 9.

²⁵⁶Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 9.1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.IV.3.2.1.

²⁵⁷Vgl. VV Nr. 13a.4 zu § 44 BHO.

²⁵⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.IV.3.2.2.4.

²⁵⁹Siehe Abbildung 2–2.

²⁶⁰Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 9.2–9.10; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.IV.3.2.2; VV Nr. 3.2.1. zu § 44 BHO; Nr. 1.2. ANBest-P-Kosten; Nr. 1.2 NKBF 98.

Bedeutung im Rahmen des Förderprozesses zugesprochen.²⁶¹ Trotz der genannten Rahmenseetzungen durch Förderprogramme und –richtlinien besteht für die Bewilligungsbehörde in der Antragsprüfung ein Ermessensspielraum; der Rahmen wirkt lediglich ermessenslenkend. Dem Ermessen kommt eine hohe Bedeutung zu, da durch die spätere Bewilligung Gegenstand, Umfang, Zeitraum und Höhe der Zuwendung final festgelegt werden. Die Bewilligungsbehörde hat die Angaben des Antragstellers zu hinterfragen und bei Unklarheiten das Recht, weitere Unterlagen anzufordern. Die Tiefe der Prüfung hängt hierbei nicht zuletzt davon ab, ob es sich um eine Erst- oder Anschlussförderung handelt. Teil der Antragsprüfung ist auch eine Bonitätsprüfung, die sicherstellen soll, dass der Antragsteller über genügend finanzielle Mittel verfügt die Förderung zweckentsprechend einzusetzen. Nach VV Nr. 3.3 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde einen aktenmäßigen Vermerk über die Antragsprüfung zu verfassen, der die Ermessensentscheidungen für außenstehende Dritte – häufig der BRH – nachvollziehbar macht. Dieser enthält auch die Begründung über das erhebliche Bundesinteresse und die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung.²⁶²

Im Ergebnis einer positiven²⁶³ Antragsprüfung steht die Bewilligung. Im Regelfall erfolgt die Bewilligung durch einen begünstigenden Verwaltungsakt²⁶⁴ in Form eines schriftlichen Zuwendungsbescheides.²⁶⁵ Der Zuwendungsbescheid enthält mindestens folgende Hauptregelungen:²⁶⁶

²⁶¹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VII.1., Rn. 8.

²⁶²Vgl. Wruck (2013), S. 62; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 11–12; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VII.1–2.

²⁶³Das Ergebnis einer negativen Antragsprüfung ist eine Ablehnung. Diese richtet sich nach den allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 20). Da hier kein Zuwendungsverhältnis zu Stande kommt soll dieser Fall nicht weiter betrachtet werden.

²⁶⁴Zwar ist der Verwaltungsakt zu bevorzugen, es bestehen aber zwei weitere Bewilligungsformen: öffentlich-rechtlicher Vertrag und privatrechtlicher Vertrag. Der öffentlich-rechtliche Vertrag unterscheidet sich kaum vom Verwaltungsakt und wird in der Praxis nur selten angewandt. Der privatrechtliche Vertrag kommt vor allem bei ausländischen Antragstellern (bspw. in der Entwicklungshilfe) zur Anwendung und erhält somit bei der F&E-Förderung kaum Bedeutung (vgl. Ulrich (2009), S. 46–48 und die dort angegebenen Quellen).

²⁶⁵Vgl. Ulrich (2009), S. 44; Wruck (2013), S. 63; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 18.1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VIII.4.1.2.

²⁶⁶Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn.18.1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VIII.4.1.2.2, Rn. 37.

- Bezeichnung des Zuwendungsempfängers,
- Verwendungszweck,
- Höhe der Zuwendung und Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben/Kosten²⁶⁷,
- Zuwendungsart (institutionelle Förderung oder Projektförderung),
- Finanzierungsart²⁶⁸ und -form²⁶⁹ sowie
- Bewilligungszeitraum.

Daneben werden mit dem Zuwendungsbescheid Nebenbestimmungen – diese entfalten im Gegensatz zum Haushaltsrecht eine Außenwirkung – zum Bestandteil des Zuwendungsverhältnisses. Die Nebenbedingungen umfassen Verfahrenshinweise, Konkretisierungen und Erläuterungen für das Zuwendungsverhältnis.²⁷⁰ Nimmt die Bewilligungsbehörde Änderungen am Antrag vor und übernimmt diese in den Bewilligungsbescheid, so ist dies nach VV Nr. 4.1 zu § 44 BHO zu begründen.

Vor allem die Festlegung des Verwendungszwecks hat eine zentrale Bedeutung. Nach VV Nr. 4.2.3. zu § 44 BHO ist der Verwendungszweck genau, eindeutig und detailliert festzulegen, da er als Maßstab für eine zweckentsprechende Verwendung und Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle gilt. Häufig wird auf die Projektbeschreibung im Antrag verwiesen.²⁷¹ Die Erfüllung dieses Zwecks hat im Bewilligungszeitraum zu erfolgen. Dieser befristet den Bescheid nicht in der Form, dass er nach Ablauf des Zeitraums unwirksam ist, sondern vielmehr legt er die Zeit, welche zur Durchführung des Projektes notwendig ist, fest.²⁷² Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass der Antragstellung, -prüfung und Bewilligung die zentrale Rolle im Prozess der Projektförderung zugesprochen wird, da die weiteren Prozessschritte hier maßgeblich beeinflusst werden. Häufig wird darauf verwiesen, dass insbesondere die Grundlagen für die spätere Kontrolle festgelegt werden. Mit dem Bewilligungsbescheid geht die Projektförderung in die Umsetzungs- oder Durchführungsphase über.

²⁶⁷Siehe dazu Kapitel 2.3.4.

²⁶⁸Siehe dazu Kapitel 2.3.4.5.

²⁶⁹Siehe dazu Kapitel 2.2.2.

²⁷⁰Vgl. Ulrich (2009), S. 45; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 4 und 18.1; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.XI., Rn. 3.

²⁷¹Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 22.

²⁷²Vgl. Dorn (1988), S. 556; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.X., Rn. 30–35.

2.4.2.3 Durchführung des Projekts

Nach Bewilligung des Antrags kann der Zuwendungsnehmer mit der Bearbeitung des Projekts beginnen. Zu beachten hierbei ist, dass nach VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO ein Verbot der Förderung bereits begonnener Projekte besteht, da der Zuwendungsgeber nicht präjudiziert werden soll und mit eigenständigem Beginn des Projekts die Notwendigkeit der Förderung unter Betrachtung des Subsidiaritätsprinzips fraglich wird. Der Beginn eines F&E-Projekts ist dabei nicht immer zweifelsfrei festzustellen, da oftmals unklar ist, welche Aspekte zur Planung und welche zur Ausführung des Projekts gehören. Als Indiz gilt hierbei bspw. der Abschluss eines Liefervertrages ohne eindeutiges Rücktrittsrecht. In der Praxis kommt es jedoch häufig vor, dass die Bewilligungsbehörde dem vorzeitigen Projektbeginn zustimmt. Dies ist zu begründen und zu vermerken.²⁷³

Während der Durchführungsphase des Projekts sind drei Aspekte von besonderer Bedeutung für den Fördergeber: die Auszahlung der Fördermittel, die Überwachung ihrer zweckadäquaten Verwendung und die mögliche Änderung eines Zuwendungsbescheides. Diese drei Prozesse sollen im Folgenden betrachtet werden.

Für die Auszahlung einer Zuwendung stehen grundsätzlich zwei Verfahren zur Verfügung. Beim Anforderungsverfahren richtet sich der Zuwendungsnehmer an den Titelfürsprecher und begründet seinen Mittelbedarf für maximal sechs Wochen. Wenn die Anforderung positiv beschieden wird, wird die Zahlung durch die Bundeskasse angeordnet. Beim Abrufverfahren hingegen wendet sich der Zuwendungsnehmer direkt an die Bundeskasse und kann fällige Zahlungen bis zur Gesamtsumme der Zuwendungen direkt abrufen.²⁷⁴ Bei Zuwendungen auf Kostenbasis werden die Zuwendungsmittel nur auf Anforderung gezahlt.²⁷⁵ Zudem bestehen durch die NKBf 98 weitergehende Einschränkungen. So werden bei Zuwendungen auf Kostenbasis die Zahlungen durch Vorlage eines Kostennachweises für das vorangegangene Quartal geleistet. Die Ermittlung kann somit nachkalkulatorisch auf Istkostenbasis erfolgen. Dies scheint insbesondere aufgrund der Verrechnung kalkulatorischer Kosten notwendig. Auch wenn keine Mittel angefordert werden, hat der Zuwendungsnehmer einen Kostennachweis

²⁷³Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 16; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.II.4.

²⁷⁴Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 40.

²⁷⁵Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.5., Rn. 95; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 40.25.

zu erbringen.²⁷⁶ Für die ersten drei Quartale eines Jahres erfolgt die Anforderung nach dem Formblatt „Zahlungsanforderungen für Zuwendungen auf Kostenbasis“ (ZAZK).²⁷⁷ Die im vierten Quartal eines Haushaltsjahres angefallenen Kosten werden mit einem kostenmäßigen Zwischennachweis angefordert und aus Haushaltsmitteln des Folgejahres beglichen. Der Zwischennachweis ist spätestens zum 30. April eines Kalenderjahres zu erbringen und enthält den zahlenmäßigen Nachweis der im abgelaufenen Jahr angefallenen Kosten.²⁷⁸

Dieser Zwischennachweis ist ebenso für die Überwachung der Zuwendung nach VV Nr. 9.1 zu § 44 BHO von hoher Bedeutung. Er wird ergänzt durch einen fachlichen Zwischenbericht, welcher nach Nr. 8.1 NKBF 98 ebenfalls jährlich einzureichen ist. Kontrolliert wird dabei vor allem der fristgerechte Eingang dieser Berichte. Darüber hinaus ist der Fördergeber nach Nr. 7.1 ANBest-P jederzeit berechtigt örtliche Erhebungen selbst durchzuführen. Die tatsächliche Prüfungsdichte hängt hierbei von Umfang und Bedeutung des Projektes sowie den Personalkapazitäten der Bewilligungsbehörde ab. Ziel dieser Überwachung ist die zeitnahe Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung.²⁷⁹

In der Praxis häufig zu beobachten ist die Änderung eines Zuwendungsbescheids. Dies ist nach Nr. 5.3 zu § 44 BHO ausdrücklich vorgesehen. Die Änderungen betreffen meist den Zuwendungszweck – gerade in der F&E können hier Anpassungen der Ziele oder Vorgaben notwendig sein – oder den Finanzplan. Im Rahmen des Finanzplans bedarf es sowohl dann einer Änderung, wenn Einzelansätze um mehr als 20% abweichen, obwohl die Gesamtsumme nicht überschritten wird, als auch dann, wenn zusätzliche Projektmittel benötigt werden. Über eine Änderung entscheidet die Bewilligungsbehörde auf Antrag des Zuwendungsnehmers im Rahmen ihres Ermessens sowie unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Zwar gilt auch für diesen Änderungsbescheid grundsätzlich die Schriftform, allerdings ist es häufig vertretbar, dass Änderungen per E-Mail oder Telefon abgestimmt und vorgenommen werden, soweit beide Parteien dies aktenmäßig vermerken.²⁸⁰

²⁷⁶Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.5, Rn. 94; Nr. 7.2 NKBF 98.

²⁷⁷Vgl. VDI VDE IT (o.J.); BMBF (2015), S. 1; BMBF (2015), S. 3.

²⁷⁸Vgl. VDI VDE IT (o.J.); BMBF (2015), S. 4; BMBF (2015), S. 10.

²⁷⁹Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 45; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.XV.

²⁸⁰Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 46; Krämer/Schmidt (Stand 2016), D.VIII.5.

Die Durchführungsphase des Projekts endet, wenn der Verwendungszweck erreicht oder der Bewilligungszeitraum abgelaufen ist. Damit geht das Projekt in die abschließende Kontrollphase über, welche im Folgenden erläutert wird.

2.4.2.4 Verwendungsnachweis und Erfolgskontrolle

Nach Abschluss des F&E-Projektes erfolgt eine Erfolgskontrolle, welche feststellt „ob und in welchem Maße die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war“²⁸¹. Ein wichtiges Element dieser Erfolgskontrolle ist der Verwendungsnachweis; er dient der Rechnungslegung als auch der Prüfung durch den BRH und der Kontrolle durch das Parlament.²⁸²

Der Verwendungsnachweis besteht aus zwei Teilen. Während der Sachbericht die fachliche Beschreibung des Projektes enthält geht der zahlenmäßige Nachweis auf die Finanzierung ein. Der Sachbericht im Rahmen der Projektförderung soll nach Nr. 6.2.1 ANBest-P insbesondere die Verwendung und die Ergebnisse des Projekts detailliert dar- und den Planungen gegenüberstellen. Zudem sollen die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises sowie ihre Notwendigkeit und Angemessenheit erläutert werden.²⁸³ Der zahlenmäßige Nachweis einer Zuwendung auf Kostenbasis zur Projektförderung entspricht einer Nachkalkulation zu Istkosten im Sinne der Nr. 5 LSP. Die Gliederung entspricht hierbei der Gliederung der vorkalkulatorischen Antragstellung. Anders als bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis sind grundsätzlich keine Einzelbelege einzureichen. Allerdings sind Unterlagen über vergebene vorhabenbezogene Aufträge anzufügen. Insbesondere bei pauschal abgerechneten Projekten enthält der zahlenmäßige Verwendungsnachweis Stundennachweise über die abgerechneten Personalkosten. Zudem ist auch die Finanzierung des Gesamtvorhabens – aufgliedert nach Eigenbeteiligung, Zuwendung, sonstige Beiträge Dritter, sonstige Einnahmen und unentgeltliche Leistungen Dritter – nachzuweisen.²⁸⁴ Der vollständige Verwendungsnachweis ist nach Nr. 6.1 ANBest-P regelmäßig spätestens sechs Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraums bzw. nach Erreichung des Verwendungszwecks einzureichen.

²⁸¹Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.I.1., Rn. 20.

²⁸²Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 49.1.

²⁸³Vgl. Nr. 6.2.1 ANBest-P; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 49.5f.; Krämer/Schmidt (Stand 2016), S. E.I.3., Rn. 38.

²⁸⁴Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 49.8; Krämer/Schmidt (Stand 2016), F.II.6., Rn. 103 – 109.

Gemäß VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde den Verwendungsnachweis zu prüfen. Da die Prüfung des Verwendungsnachweises der Ausgangspunkt für die Erfolgskontrolle ist, soll die Prüfung möglichst zeitnah erfolgen. Dies hat zudem die Vorteile, dass weniger Beweisschwierigkeiten auftreten, die Gefahr der Verjährung von Rückforderungsansprüchen geringer ist und gegebenenfalls Zinsverluste minimiert werden können. Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises wird zwischen kursorischer – hier gilt eine Prüfungsfrist von drei Monaten nach Eingang des Nachweises – und vertiefter Prüfung – hier gilt eine Frist von neun Monaten – unterschieden.²⁸⁵

Die kursorische Prüfung ist obligatorisch bei allen Zuwendungen zur Projektförderung durchzuführen und bezieht sich vor allem auf die Vollständigkeit und Schlüssigkeit des Verwendungsnachweises. Ziel der kursorischen Prüfung ist es festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen bestehen. Es wird lediglich geprüft, ob Angaben korrekt gemacht wurden und nicht ob die Angaben selbst korrekt sind. Die Prüfung muss sich hierbei nicht auf den kompletten Nachweis beziehen sondern es kann eine stichprobenartige Prüfung erfolgen.²⁸⁶

Eine vertiefte Prüfung ist im Rahmen der Projektförderung nicht für alle Projekte obligatorisch. Vielmehr ist in Abstimmung mit dem BRH eine Stichprobe aus der Gesamtheit der eingegangenen Nachweise zu wählen, welche eine Mindestanzahl an Förderfällen und –volumen repräsentiert, Erstbewilligungen fokussiert, einen Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen einhält sowie auf Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen basiert, und einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Wie auch die kursorische Prüfung, ist diese Prüfung jedoch nicht als Vollprüfung zu verstehen. Vielmehr soll im Rahmen einer Ermessensentscheidung stichprobenartig die Korrektheit der Angaben im zahlenmäßigen Nachweis und vor allem im Sachbericht gegebenenfalls im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung geprüft werden. Dabei sind mindestens die Grundfragen nach VV Nr. 11.1.1 und 11.1.2 zu § 44 BHO hinreichend zu klären. Im ersten Prüfungsschritt ist die Ordnungsmäßigkeit nach VV Nr. 11.1.1 zu § 44 BHO, also die Förmlichkeit und Vollständigkeit des Nachweises, zu prüfen. Anschließend ist nach VV Nr. 11.1.2 zu § 44 BHO die zweckentsprechende Verwendung zu begut-

²⁸⁵Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 53.4–54; Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.III.3.1.1.1. Zu beachten ist hierbei, dass die Fristen lediglich verwaltungsinterne Vorgaben sind und keinen Anspruch des Fördernehmers bedingen (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 53.4).

²⁸⁶Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.III.3.1.1.2; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 54.1.

achten. Hierbei ist zwischen verwaltungsmäßiger (zahlenmäßige Zweckentsprechung und Einhaltung der Auflagen) und fachlicher Prüfung zu unterscheiden. Da im Rahmen der fachlichen Prüfung häufig das Mengengerüst festgelegt wird, sollte sie zeitlich vor der rechnerischen Prüfung stattfinden. Zudem sollte die fachliche Prüfung von F&E-Projekten auch auf die wirtschaftliche oder wissenschaftliche Verwertbarkeit der Ergebnisse eingehen. Das Ergebnis der Prüfung ist aktenmäßig zu vermerken.²⁸⁷ Im Rahmen von Zuwendungen auf Kostenbasis ist die Überprüfung der Bemessungsgrundlage nicht ohne weiteres durch Belege realisierbar. Vielmehr bedarf es eines fundierten Einblicks in die Kosten- und Leistungsrechnung des Zuwendungsnehmers. Hierzu kann bspw. auf die Ergebnisse von Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen nach § 9 PreisVO zurückgegriffen werden. Liegen solche Ergebnisse nicht vor, kann die Bewilligungsbehörde die für die Preisbildung und Preisüberwachung zuständigen Behörden auf Länderebene um Hilfe ersuchen.²⁸⁸ Gegebenenfalls wird in diesem Verfahrensschritt eine weitere Institution an der Projektförderung beteiligt: die Preisprüfungsbehörde. Diese sind den Ländern zugeordnet. Die Wirtschaftssachverständigen der Preisbehörden führen die Prüfung selbständig durch. Die räumliche Zuständigkeit richtet sich nach dem Sitz des Zuwendungsempfängers.²⁸⁹

Von dieser Nachweisprüfung der Zweckerreichung ist seit der Reform der BHO im Jahr 2006 deutlich die Erfolgskontrolle der Zielerreichung zu unterscheiden. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden Zweck und Ziel häufig synonym verwendet. In der F&E-Projektförderung ist diese Unterscheidung jedoch von hoher Bedeutung. Während bei der Verwendungsnachweisprüfung lediglich die Zweckerreichung, also die Abwicklung des Projektes oder „nur“ die zweckadäquate Mittelverwendung, geprüft wird, steht bei der Erfolgskontrolle die Kontrolle der mit der Förderung beabsichtigten Zielerreichung im Vordergrund.²⁹⁰ Die Zuständigkeit für die Erfolgskontrolle liegt grundsätzlich bei der betroffenen obersten Bundesbehörde. Allerdings kann diese – wie in der Praxis häufig der Fall – die Erfolgskontrolle an die Bewilligungsbehörde delegieren. Somit handelt es sich häufig um eine Eigenkontrolle des Verwaltungshandelns.²⁹¹

²⁸⁷Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.III.3.1.1.3; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 54.2.–55.5.

²⁸⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), S. F.II., Rn. 111–114.

²⁸⁹Vgl. Michaelis/Rhösa (Stand 2015), § 9, B.1.; Ebisch et al. (2010), § 9, Rn. 25.

²⁹⁰Vgl. Dommach (2008), S. 286; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 57.1–57.3; Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.V.3.1.1.

²⁹¹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.V.3.3.1.1 und E.V.1; Dommach (2008), S. 284; Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 57.6.

Bei der Erfolgskontrolle ist ein abgestuftes Verfahren vorgesehen.²⁹² Die Zielerreichungskontrolle ist für jede Einzelmaßnahme vorzunehmen.²⁹³ Nach VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO sollen im Rahmen der Zielerreichungskontrolle Plan-Ist-Vergleiche von geplanten Zielen und tatsächlicher Zielerreichung mit der Maßgabe einer Bestimmung eines Zielerreichungsgrades vorgenommen werden.²⁹⁴

Darüber hinaus ist für Förderprogramme oder bspw. Einzelprojekte mit erheblicher Bedeutung eine umfassende begleitende und abschließende Erfolgskontrolle vorzunehmen. Hier wird die Zielerreichungskontrolle um eine Wirksamkeits- und eine Wirtschaftlichkeitskontrolle ergänzt.²⁹⁵ Die Wirksamkeitskontrolle soll Auskunft darüber geben, ob das Projekt ursächlich für die Zielerreichung war. Ist das Ziel nicht erreicht worden, sollen zudem die Gründe dafür ermittelt werden. Darüber hinaus sollen möglichst auch weitergehende, seien es intendierte oder nicht-intendierte Auswirkungen betrachtet werden.²⁹⁶ Durch die Wirtschaftlichkeitskontrolle soll die Effizienz des Projekts untersucht werden. Hierzu sind Kosten-Nutzen-Analysen oder Kostenwirksamkeitsanalysen durchzuführen.²⁹⁷ Diese abschließende Erfolgskontrolle erfolgt im Bereich der F&E-Förderung häufig durch sogenannte Evaluierungen als zulässige ressortspezifische Besonderheiten durch externe wissenschaftliche Institute.²⁹⁸

Die Erfolgskontrolle bildet den letzten Teilprozess des Verwaltungshandelns zur Förderung von F&E-Projekten und zeitgleich den Beginn des Rückkopplungsprozesses im kybernetischen Regelkreis, da hier gewonnene Erkenntnisse wiederum in die Planung zukünftiger Förderung einfließen sollen.²⁹⁹ Die erforderlichen Prozesse und Abläufe der F&E-Projektförderung auf Bundesebene konnten somit dargestellt und in das Verwaltungshandeln eingeordnet werden.

²⁹²Vgl. Dommach (2008), S. 283.

²⁹³Für Projekte, deren Verwendungsnachweis nur kursorisch geprüft wurde, muss nach VV Nr. 11a.1 S. 2 zu § 44 BHO keine Erfolgskontrolle erfolgen. Aufgrund der Wichtigkeit der Erfolgskontrolle für die fachliche Bewertung des Projekts hat aber bspw. das BMBF für seinen Geschäftsbereich eine zwingende fachliche Zielerreichungskontrolle aller Projekte festgelegt (vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 57.4).

²⁹⁴Vgl. Dommach (2008), S. 285.; Wintrich (1996), S. 38.

²⁹⁵Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 57.5; Dommach (2008), S. 285.

²⁹⁶Vgl. Wintrich (1996), S. 39; Dommach (2008), S. 286.

²⁹⁷Vgl. Dommach (2008), S. 286. Zu den Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen siehe ausführlich BRH (2013) und Mühlenkamp (2014).

²⁹⁸Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.V.3.3.1.2.

²⁹⁹Vgl. Krämer/Schmidt (Stand 2016), E.V.1.

Im Folgenden soll nun der aktuelle Stand von Forschung und Praxis zum Verwaltungshandeln im Allgemeinen und zum Verwaltungshandeln im Rahmen der Förderung von F&E-Projekten im Speziellen herausgearbeitet werden. Hierbei sollen vor allem praktische Umsetzungsschwierigkeiten oder Kritikpunkte dargestellt werden, um somit den Forschungsbedarf im Rahmen der Steuerung öffentlich geförderter F&E-Projekte weiter zu konkretisieren.

2.5 Förderung von F&E-Projekten als Verwaltungshandeln – Stand der Forschung und Praxis

2.5.1 Reform des Verwaltungshandelns

Das Verwaltungshandeln auf Bundesebene erfolgt in den in Kapitel 2.4.1.1 dargestellten Strukturen, welche sich im Wesentlichen am Weberschen Bürokratiemodell orientieren. Insbesondere eine klare Kompetenzordnung mit generellen Normen, strikt hierarchische Strukturen mit festgeschriebenen Rechten und Pflichten, Einhaltung festgelegter Kommunikationswege unter Beachtung von Schriftlichkeit sowie formalisiertes Handeln nach Vorschriften und Weisungen sind prägende Elemente dieses Bürokratiemodells vom Beginn des 20. Jahrhunderts³⁰⁰ und konnten als bestehende Elemente der bundesstaatlichen Ministerialverwaltung identifiziert werden. Aufgrund verschiedener Veränderungen werden diese grundlegenden Strukturen und Steuerungselemente der öffentlichen Verwaltung als nicht mehr hinreichend leistungsfähig kritisiert. Zu diesen Veränderungen gehören eine Individualisierung der Gesellschaft, die Entwicklung der Informationstechnologie, finanzieller Druck aufgrund von Staatsverschuldung, sinkende institutionelle Legitimation und fortschreitende Globalisierung. Zudem ist man zu der Erkenntnis gelangt, dass die eigentlich durch Bürokratie intendierte Trennung von Politik und Verwaltung durch das System mitunter nicht gegeben ist.³⁰¹ Aufbauend auf diesen Feststellungen und unter dem Einfluss sinkender finanzieller Spielräume, begannen in den 1970er Jahren zahlreiche Reformbewegungen in der internationalen öffentlichen Verwaltung, welche in den 1990er Jahren verstärkt auch in Deutschland auftraten. Als einheitlicher

³⁰⁰Vgl. Weber (1922), S. 650; Schedler/Proeller (2011), S. 17; Boehle (2014), S. 27.

³⁰¹Vgl. Budäus (1994), S. 13–18; Schedler/Proeller (2011), S. 27–33.

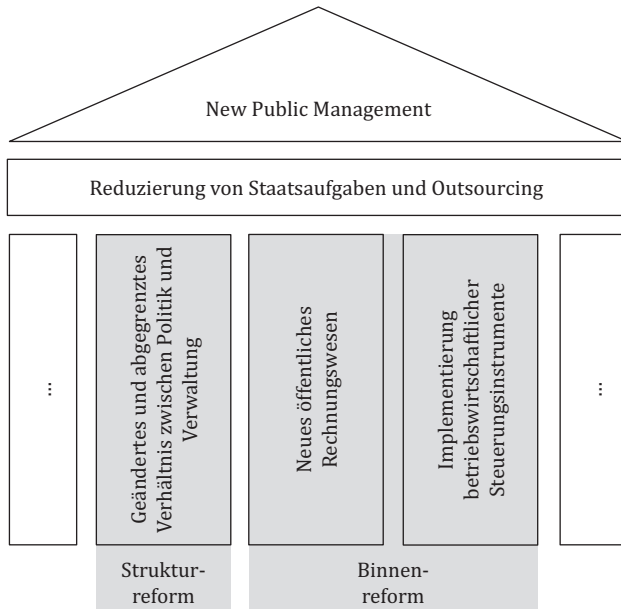


Abbildung 2-5 Untersuchungsrelevante Elemente des NPM. (Eigene Darstellung in Anlehnung an: KGSt (1993), S. 3, Hirsch (2009), S. 16, Blab (2014), S. 28–31 und Alonso et al. (2015), S. 646)

Oberbegriff dieser Reformbemühungen mit institutioneller Sichtweise fungiert NPM – in Deutschland gerade zu Beginn der Reformbewegungen auch NSM genannt. Der Fokus auf ökonomische und betriebswirtschaftliche Perspektiven soll dabei Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen implizieren. Neben der zentralen Forderung eines Wechsels von der input- zu einer outputorientierten Steuerung umfasst das NPM verschiedene Elemente.³⁰² Der Stand von Forschung und Praxis zu ausgewählten, untersuchungsrelevanten Elementen des NPM (siehe Abbildung 2-5) soll im Folgenden dargestellt und diskutiert werden, mit dem Ziel, relevante Forschungslücken zu identifizieren.

³⁰²Vgl. Bouckaert (2004), S. 23; Schedler/Proeller (2011), S. 5; Hirsch et al. (2011), S. 10; Jann (2011b), S. 72; Budäus (2012), S. 15; Boehle (2014), S. 15; Mühlenkamp (2014), S. 42.

2.5.1.1 Reduzierung der Staatsaufgaben und Outsourcing

Die erste übergeordnete Ebene des NPM geht eher abstrakt auf die Reform des Verwaltungshandelns ein und fordert eine Reduzierung der Staatsaufgaben bzw. eine reduzierende Konzentration auf sog. Kernaufgaben. Als Gründe hierfür werden vor allem Zweifel an der effizienten Problemlösungsfähigkeit des bürokratischen Staates und an der Finanzierbarkeit der entwickelten bürokratischen Strukturen genannt.³⁰³ Der Staat soll sein Rollenverständnis hin zum Gewährleistungsstaat wandeln.³⁰⁴ Der Fokus liegt hierbei „auf der Ausgliederung von staatlichen Aufgaben aus den staatlichen Institutionen in den privaten Kontext.“³⁰⁵ Hierzu stehen dem Staat verschiedene Handlungsmöglichkeiten wie Outsourcing, Contracting out oder neue Organisationsformen wie Öffentliche-Private-Partnerschaften zur Verfügung.³⁰⁶ Durch die Privatisierung der öffentlichen Leistungserstellung verändert sich die staatliche Verantwortung, welche wie folgt unterteilt werden kann:

- Gewährleistungsverantwortung: Sicherstellung der zielgerechten Leistungserbringung,
- Finanzierungsverantwortung: Sicherstellung der Finanzierung der Leistungserbringung und
- Durchführungsverantwortung: Sicherstellung und Vollzug der Leistungserbringung.

Abhängig von der Kategorisierung der zu erbringenden öffentlichen Aufgabe, sind unterschiedliche Handlungs- und Organisationsformen zu wählen.³⁰⁷

Im Bereich der Projektförderung von Forschung und Entwicklung scheint der Staat durch das Modell der Projektträger eine geeignete Form der Reduzierung seiner Aufgaben bereits früh – mitunter vor Aufkommen des NPM in Deutsch-

³⁰³Vgl. Hirsch (2009), S. 13; Pieper (2009), S. 28; Hirsch et al. (2011), S. 10; Alonso et al. (2015), S. 647f.

³⁰⁴Vgl. Pieper (2009), S. 28; Boehle (2014), S. 17. Zum Konzept des Gewährleistungsstaates siehe ausführlich Schedler/Proeller (2011), S. 33–37.

³⁰⁵Hirsch (2009), S. 13.

³⁰⁶Vgl. Brede (2005), S. 98; Pieper (2009), S. 29. Weitere Möglichkeiten sowie Definitionen siehe Brede (2005), S. 39–45.

³⁰⁷Vgl. Naschold (1996), S. 101–103; Schedler/Proeller (2011), S. 38.

land – gefunden zu haben.³⁰⁸ Wesentlicher Forschungsbedarf scheint demnach hier zunächst nicht zu bestehen. Andererseits konnte ein positiver Effekt von Ausgliederungsmaßnahmen nicht immer bestätigt werden³⁰⁹ und die Vorteilhaftigkeit einer vertraglichen Kooperation scheint stark vom Einzelfall abzuhängen.³¹⁰ Zu erforschen bleibt demnach, wie genau diese in der Praxis bewährte Form der Ausgliederung ausgestaltet ist, welche Verantwortungskategorie der Staat übernimmt, wie er diese wahrnimmt und ob die Ausgliederungsmaßnahme positive Effekte aufweist. Gegebenenfalls lassen sich sogar Impulse für die Forschung zum NPM, welche sich häufig auf die kommunale Ebene konzentriert³¹¹, aus praktischen Erfahrungen auf Bundesebene ableiten.

2.5.1.2 Verhältnis von Politik und Verwaltung

In der Struktur der öffentlichen Hand als Fördergeber existieren traditionell wie gesehen Politik und Verwaltung. Während die Politik aufgrund ihrer Legitimation durch das Volk großes öffentliches Interesse findet und somit gegebenenfalls kurzfristig (re-) agieren muss und/oder will, sind die Entscheidungen der Verwaltung auf Langfristigkeit und Kontinuität unter Beachtung der politischen Vorgaben und der existierenden Regularien ausgerichtet.³¹² Die Strukturreform als ein Element des NPM hat das Ziel, dieses Rollenverständnis einem Wandel zu unterziehen. Grundlegendes Ziel dieses Elementes ist es, die Aufgaben von Politik und Verwaltung inhaltlich zu trennen. Die Politik soll in diesem Konzept lediglich strategische Ziele festlegen, also die Frage „Was wird gemacht“ beantworten. Die Verwaltung hingegen ist verantwortlich für die Art der Aufgabenerfüllung; sie entscheidet also über die Frage, „Wie etwas gemacht wird“.³¹³ So simpel dieses Konzept erscheinen mag, so komplex zeigt sich seine Umsetzung in der Praxis. Das Ausmaß des Medieninteresses und das Konfliktpotenzial eines Themas beeinflussen maßgeblich die Stärke der Vermischung von Politik und Verwaltung.

³⁰⁸Siehe hierzu Kapitel 2.4.1.2.

³⁰⁹Vgl. Alonso et al. (2015), S. 655.

³¹⁰Vgl. Mühlenkamp (2012), S. 53.

³¹¹Vgl. Speier-Werner (2006), S. 9.

³¹²Vgl. Döhler (2007), S. 243; Hirsch et al. (2012b), S. 21 und Kapitel 2.4.1.1.

³¹³Vgl. Stewart (1996), S. 33; Jann (2011a), S. 102; Hirsch et al. (2012b), S. 22; Boehle (2014), S. 17.

Dies kann dann problematisch werden, wenn unterschiedliche Handlungs- und Vorgehensweisen sowie Ziel- und Anreizsysteme aufeinandertreffen.³¹⁴ Zudem kann ein möglicher politischer Kontrollverlust zur Verringerung der Legitimität des politischen Systems beitragen.³¹⁵

Auch aufgrund dieser strikten inhaltlichen Trennung von Politik und Verwaltung werden politische Defizite im NPM kritisiert. Zur Adressierung dieser Defizite versucht das Konzept der Public Governance als Weiterentwicklung oder Ergänzung des NPM ein besseres Verständnis von politischen Steuerungsproblemen zu liefern.³¹⁶ Unter Beachtung der zunehmenden Einbindung unterschiedlicher Institutionen in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben³¹⁷ gilt es die Eignung unterschiedlicher Regelsysteme wie Markt, Hierarchie oder Verhandlung und die Auswirkungen auf verschiedene Muster interorganisationaler Zusammenarbeit (z.B. in Netzwerken, in Koalitionen oder durch Verträge) zu untersuchen.³¹⁸ Allerdings hat die Literatur zur Public Governance vornehmlich einen politikwissenschaftlichen Fokus³¹⁹ und wird deswegen hier nicht fokussiert. Festzuhalten bleibt jedoch, dass Politik- und Verwaltungssteuerung unterschiedlichen Anforderungen und Konzepten unterliegen und somit Konfliktpotenzial an der Schnittstelle besteht, welches bislang nicht hinreichend geklärt erscheint.³²⁰

Das geänderte oder zu ändernde Verhältnis von Politik und Verwaltung erscheint zunächst für die Untersuchung kaum relevant, da ja vor allem die operative Umsetzung von öffentlich geförderten F&E-Projekten fokussiert wird. Bei genauerer Betrachtung hat das gewandelte Rollenverständnis aber auch Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln im Rahmen der Projektförderung. Durch die inhaltliche Trennung entsteht ein erhöhter Informationsvorsprung auf Seiten der Verwaltung, welcher zu einem höheren Informationsbedarf auf Seiten der Politik führt.³²¹ Somit muss die Verwaltung bei der Steuerung aktueller Projektförderung sicherstellen können, dass die Politik genug Informationen zur strategischen Zielsetzung bekommt, um bspw. auch dem politischen Kontrollverlust vorzubeugen.

³¹⁴Vgl. Stewart (1996), S. 40; Röhrig (2008), S. 30; Schedler/Proeller (2011), S. 68; Hirsch et al. (2012b), S. 23.

³¹⁵Vgl. Reichard (2002), S. 273.

³¹⁶Vgl. Schedler (2007), S. 266; Röber (2012a), S. 22–25.

³¹⁷Siehe hierzu Kapitel 2.5.1.1.

³¹⁸Vgl. Benz/Dose (2010), S. 25–27; Proeller/Schedler (2011), S. 42; Röber (2012a), S. 23.

³¹⁹Vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 39.

³²⁰Vgl. Röber (2012a), S. 24.

³²¹Vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 20; Röber (2012a), S. 23; Hirsch et al. (2012b), S. 22.

Zudem existiert mit der Fachaufsicht ein wesentliches Instrument des politischen Einflusses, welches vor allem bei der Beauftragung von Projektträgern eine wichtige Rolle spielt.³²² Allerdings erscheint die Ausgestaltung dieses Instruments auf Bundesebene sehr heterogen.³²³ Für das Untersuchungsobjekt der bundesstaatlichen Förderung von F&E-Projekten bleibt somit in Bezug auf dieses NPM-Element offen, inwiefern Informationen zur Politikgestaltung auf Projektebene erhoben werden (können) und wie auf Grundlage der Projektdaten die Fachaufsicht organisationsübergreifend (gegebenenfalls unter Beachtung von Aspekten der Public Governance) ausgestaltet ist.

2.5.1.3 Neues öffentliches Rechnungswesen

Eine weitere Reformebene des NPM, welche insbesondere in Deutschland große Beachtung findet, kategorisiert die Bemühungen zur Binnenreform der öffentlichen Verwaltung.³²⁴ Für die Untersuchung relevant sind die Elemente neues öffentliches Rechnungswesen sowie Implementierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

Charakteristisch für die traditionelle Verwaltungsbükratie und das öffentliche Rechnungswesen ist die Inputsteuerung, bei der den ausführenden Einheiten die Ressourcen in Form von Rechten, Personal und vor allem Sach- und Finanzmitteln zugewiesen werden. Hierbei ist die Quantität der verbrauchten Mittel häufig die einzige Steuerungsgröße.³²⁵ Eng mit der Inputsteuerung ist aufgrund der Mittelabflussorientierung ein kameralistisches Rechnungswesen³²⁶ verknüpft, welches die Nachvollziehbarkeit der getätigten und zu tätigenden Ausgaben sowie die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges und dessen Überwachung fokussiert. Die Kameralistik kann den Stand der Liquidität aufzeigen und erfasst noch nicht getätigte Ausgaben als Restgröße.³²⁷

Allerdings konnten bereits viele Defizite in diesem System festgestellt werden. Zunächst erfolgt keine Erfassung zahlungsunwirksamen Ressourcenverbrauchs.

³²²Siehe hierzu Kapitel 2.4.1.2.

³²³Vgl. Döhler (2007), S. 313; Hirsch et al. (2012b), S. 30.

³²⁴Vgl. Röhrig (2008), S. 19; Pieper (2009), S. 30; Boehle (2014), S. 17.

³²⁵Vgl. Kristensen et al. (2002), S. 8; Röhrig (2008), S. 26.

³²⁶Siehe hierzu ausführlich Wysocki (1965).

³²⁷Vgl. Brede (2005), S. 190–193; Budäus/Hilgers (2009), S. 378; Heller (2010), S. 141; Budäus/Hilgers (2010), S. 503; Boehle (2014), S. 27; Blab (2014), S. 94. Hier und auch im Weiteren werden aufgrund des Untersuchungsfokus nur Ausgaben und nicht Einnahmen erwähnt, wenngleich der Haushaltsvollzug beide Aspekte umfasst.

Die einseitig geldorientierte Auslegung berücksichtigt weder Abschreibungen, Rückstellungen noch kalkulatorische Kosten. Eine Darstellung der Vermögens- und Schuldensituation ist somit nicht möglich.³²⁸ Informationen zur Durchführung von Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen liegen nicht vor.³²⁹ Zudem verstärkt die Fortschreibung des Haushaltsplans auf Basis von Vergangenheitswerten das sog. „Dezemberfieber“, also die nicht immer sinnvolle komplette Budgetausschöpfung zum Jahresende, um nicht für Einsparungen mit Mittelkürzungen im Folgejahr oder Mittelverschiebung im aktuellen Jahr bestraft zu werden.³³⁰ Darüber hinaus sind die zugewiesenen Mittel nicht mit Leistungen, Kennzahlen oder Zielen verknüpft. Eine Aussage über Leistungserfolge oder –misserfolge ist somit nicht möglich.³³¹ Zuletzt kann keine gesamtstaatliche Konsolidierung unter Einbezug der juristischen Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand erfolgen, da diese ein doppisches Rechnungswesen führen.³³²

Zur Adressierung einiger Defizite kann die Kameralistik um eine Kosten- und Leistungs- sowie Vermögensrechnung ergänzt werden, man spricht von erweiterter Kameralistik.³³³ Praktisch bedeutet dies, dass zunächst – neben der Erfassung von realen, pagatorischen Ausgaben – die Erfassung von fiktiven Ausgaben zur Berücksichtigung einer Periodenabgrenzung ermöglicht wird. Zudem werden diese beiden Ausgabenarten in eine Vermögensänderungsrechnung, eine neutrale Rechnung und eine Kostenrechnung kategorisiert. Durch die zusätzlichen Angaben entsteht eine Haushaltsüberwachungsliste (HÜL), welche als Grundlage von Entscheidungen fungieren kann. Mit der Kategorisierung einer Ausgabe als Kosten entsteht eine Kostenartenrechnung, auf deren Grundlage sämtliche kostenrechnerischen Konzepte (bspw. Voll-, Teil- oder Prozesskostenrechnung) als anwendbar gelten.³³⁴ Allerdings werden so mitunter zwei isolierte Rechnungssysteme nebeneinander

³²⁸Vgl. Beyer/Kinzel (2005), S. 353–357; Budäus (2006), S. 191; Budäus/Hilgers (2009), S. 378; Heller (2010), S. 143; Budäus/Hilgers (2010), S. 503; Blab (2014), S. 97.

³²⁹Vgl. Kronthaler/Weichselbaumer (2002), Sp. 929; Beyer/Kinzel (2005), S. 354; Blab (2014), S. 98; Boehle (2014), S. 28.

³³⁰Vgl. Brede (2005), S. 133–135; Blab (2014), S. 98; Boehle (2014), S. 29.

³³¹Vgl. Feddersen (2000), S. 136; Kronthaler/Weichselbaumer (2002), Sp. 928; Budäus (2006), S. 191; Budäus/Hilgers (2009), S. 378; Budäus/Hilgers (2010), S. 503; Blab (2014), S. 97; Boehle (2014), S. 28.

³³²Vgl. Heller (2010), S. 144; Budäus/Hilgers (2010), S. 503.

³³³Vgl. Lüder (2002), S. 495; Brede (2005), S. 194; Budäus (2006), S. 192; Blab (2014), S. 95.

³³⁴Vgl. Schauer (1993), S. 154; Brede (2005), S. 194; Blab (2014), S. 95.

betrieben, was Überleitungsrechnungen erfordert und Schnittstellen- bzw. Abgrenzungsprobleme induziert. Zudem erfolgt der Einsatz nicht flächendeckend. Die Verbindlichkeit der kostenrechnerischen Angaben ist außerdem nicht institutionell verankert. Unklar erscheint also, ob und wenn ja, wie Kosteninformationen genutzt werden.³³⁵

Obgleich dieser Kritikpunkte, vielfach geäußerter Forderungen nach Einführung einer Doppik in der öffentlichen Verwaltung,³³⁶ der Entwicklung neuer öffentlicher Haushalts- und Rechnungswesenssysteme³³⁷ und der rechtlichen Verankerung im HGrG³³⁸ wurden doppische Rechnungswesenssysteme in Deutschland bisher vornehmlich auf kommunaler Ebene implementiert,³³⁹ während in anderen (europäischen) Ländern auch auf bundesstaatlicher Ebene doppische Systeme eingeführt wurden.³⁴⁰ Auf deutscher Bundesebene hingegen wurde – trotz Kritik³⁴¹ – zunächst „nur“ eine erweiterte Kameralistik implementiert, weshalb das kameralistische Rechnungswesen wohl das dominierende Steuerungsinstrument bleibt. Mit der erweiterten Kameralistik auf Bundesebene soll eine ergebnis- und ressourcenorientierte Steuerung möglich sein und vor allem die Vermögens- und Schuldenlage dargestellt werden können.³⁴² Aktuell wird der Bundeshaushalt weiterhin über ein kameralistisches Rechnungswesen geführt. Zwar wurden Doppikstandards entwickelt³⁴³, allerdings werden diese auf Bundesebene noch nicht eingesetzt. Lediglich eine Kosten- und Leistungsrechnung – die sogenannte Standard-Kosten- und Leistungsrechnung – ist auf Bundesebene implementiert. Die

³³⁵Vgl. Budäus/Hilgers (2010), S. 508; Blab (2014), S. 96.

³³⁶Stellvertretend für viele Berens et al. (2008).

³³⁷Hier seien insbesondere die 3-Komponenten-Rechnung (Neues Kommunales Rechnungswesen) und die integrierte Verbundrechnung genannt (vgl. Budäus/Hilgers (2010), S. 508–511; Blab (2014), S. 100–104). Siehe hierzu vertiefend Lüder (1999) und Arbeitskreis Integrierte Verbundrechnung (2005).

³³⁸Vgl. Birkner (2014), S. 68 und § 1a (1) S. 1 HGrG und § 7a HGrG.

³³⁹Vgl. Budäus/Hilgers (2010), S. 512.

³⁴⁰Vgl. Blab (2014), S. 115.

³⁴¹Vgl. Berens et al. (2008); Burth (2008), S. 2; Budäus (2009), S. 299; Lüder (2009), S. 569. Entgegen der Kritik halten das BMF und die Projektgruppe MHR die erweiterte Kameralistik auf Bundesebene für ausreichend und angebracht (vgl. Suhr (2010), S. 79).

³⁴²Vgl. Wolfrum (2010), S. 219; Budäus/Hilgers (2010), S. 512; Lasar (2010), S. 13; Budäus/Hilgers (2011), S. 423; Richter (2012), S. 51; Blab (2014), S. 127.

³⁴³Diese Doppikstandards werden aus Sicht der Praxis als eher unbefriedigend eingestuft (vgl. Birkner (2014), S. 193).

Nutzung erfolgt vor allem in der Budgetierung noch nicht vollumfänglich. Die Systematik dieser Standard-KLR wurde allerdings früh kritisiert, da sie kameralistik-basiert, wenig verständlich und unvollständig sei.³⁴⁴ Somit treffen im Bereich der Zuwendungen auf Kostenbasis die beiden Systeme Kameralistik (auf Seiten des Fördergebers) und der Doppik (auf Seiten des Fördernehmers) aufeinander. Diese Schnittstelle bietet Konfliktpotenzial. Fraglich ist, ob Kosteninformationen des Fördernehmers im kameralistischen System des Fördergebers genutzt werden (können). Zudem bleibt offen, wie sich die genannten Defizite der Kameralistik (vor allem die Nichtbeachtung zahlungsunwirksamen Ressourcenverbrauchs und das „Dezemberfieber“) auf die Steuerung der Mittelverwendung auswirken.

2.5.1.4 Implementierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente

Ein weiteres NPM-Element kategorisiert die Implementierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente. Der Fokus liegt hier auf der Adaption etablierter privatwirtschaftlicher Management- oder Steuerungsinstrumente in das bürokratisch geprägte Verwaltungshandeln. Betrachtungsobjekte sind – zumeist unter Berücksichtigung verschiedener Ansätze von Managementtheorien – sowohl Strukturen, Verfahren als auch personales Verhalten.³⁴⁵ Den Reformbemühungen auf dieser Ebene liegt die Annahme zugrunde, dass sich Verwaltungshandeln analog eines Produktionsprozess verhält und somit dem rechtlich geprägten Verwaltungshandeln eine ökonomische Perspektive hinzugefügt werden kann.³⁴⁶ Gleichzeitig wurde schon früh darauf verwiesen, dass Ansätze aus der Unternehmenspraxis nicht unverändert in die Verwaltung übernommen werden können, da teilweise unterschiedliche Voraussetzungen (z.B. Ziele des Handelns, Motivation des Handelns, Art der Einkünfte oder Umweltbedingungen) die Institutionen prägen.³⁴⁷ Zudem werden Defizite bei einer zu einseitigen Ökonomisierung mit Ausblendung nicht-monetärer Entscheidungsgrößen sowie ein Verfall der Vorteile bisheriger bürokratischer Verwaltung – so z.B. die Orientierung an Werten wie

³⁴⁴Vgl. Mundhenke (2000), S. 76; Mundhenke (2007), S. 237–239; Hilgers (2011), S. 434; Projektgruppe MHR (2013), S. 2–4.

³⁴⁵Vgl. Hood (1991), S. 5; Osborne (2006), S. 379; Röhrig (2008), S. 19; Pieper (2009), S. 30; Ter Bogt et al. (2010), S. 241; Schröter (2011), S. 83; Boehle (2014), S. 17. Einen Überblick verschiedener konkreter Steuerungsinstrumente enthalten Speier-Werner (2006), S. 62–73 und Liebe (2012), S. 240–246.

³⁴⁶Vgl. Pedé (2000), S. 29; Pieper (2009), S. 30.

³⁴⁷Vgl. Osborne/Gaebler (1992), S. 20; Reichard (2002), S. 273; Bogumil et al. (2007), S. 32; Jann (2011a), S. 107.

Gleichheit, Integrität oder Gemeinwohl – kritisiert.³⁴⁸ Darüber hinaus wird bemängelt, dass die intendierte Steigerung von Effektivität und/oder Effizienz durch die Einführung dieser Steuerungsinstrumente häufig nicht erreicht wird.³⁴⁹

Zentrales Element dieser Ebene ist der Wandel von input- zu outputorientierter Steuerung auf Grundlage der Veränderungen im Rechnungswesen.³⁵⁰ Den ausführenden Einheiten werden hierbei nicht mehr die Einsatzmittel, sondern zu erreichende Leistungen, die damit zum zentralen Steuerungsobjekt werden, vorgegeben. Die Leistung einer Einheit wird nach Zweck, Quantität, Qualität, Zielgruppe und Kosten beurteilt, hierfür ein Budget für die Zielerreichung vorgegeben und somit die Verantwortung zur effizienten Leistungserbringung auf die Einheit übertragen.³⁵¹ Notwendig für die Outputsteuerung ist die Einführung von doppelten oder erweitert kameralistischen Rechnungswesen, um Ressourcenverbräuche einer Einheit oder der Leistung zu bewerten. Die Einführung einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung sowie Führungs- und Organisationsstruktur und Budgetierung mit Kontraktmanagement ist ebenfalls eng mit der Outputsteuerung verknüpft.³⁵² Zu den Vorteilen der Outputsteuerung gehören vor allem die Fokussierung der in der öffentlichen Verwaltung herrschenden Sachzieldominanz, die genannte Verlagerung der Effizienzverantwortung auf die ausführenden Stellen, die Verbesserung von Prozess- und Ergebnisqualität durch inhaltliche Vorgaben und die Schaffung von Steuerungsspielräumen bei Budgetengpässen.³⁵³

Die beiden Hauptkritikpunkte lauten wie folgt: zum einen erfolgte bisher nur eine unzureichende praktische Umsetzung im Rahmen von Planung und Kontrolle durch die Teilintegration von Leistungen in den bestehenden Haushalt. Hier werden oftmals lediglich den untersten Budgethierarchieebenen Informationen über die zu erbringenden Leistungen (also den Produkten) gegeben.³⁵⁴ Zum anderen wird die Priorisierung von Leistungen anstatt von Wirkungen³⁵⁵ kritisiert,

³⁴⁸Vgl. Reichard (2002), S. 273; Holtkamp (2012), S. 97.

³⁴⁹Vgl. Speier-Werner (2006), S. 305.

³⁵⁰Vgl. Röhrig (2008), S. 19; Pieper (2009), S. 30 und vertiefend hierzu Kapitel 2.5.1.3.

³⁵¹Vgl. Dunleavy/Hood (1994), S. 9; Kristensen et al. (2002), S. 9; Röhrig (2008), S. 26; Boehle (2014), S. 29.

³⁵²Vgl. Mandelartz et al. (1997), S. 26–30; Kiesel (2005), S. 34; Schuster (2006), S. 130; Hilgers (2008), S. 121–123, 187–190; Lüder (2009), S. 568; Boehle (2014), S. 30.

³⁵³Vgl. Röhrig (2008), S. 27; Pieper (2009), S. 35; Boehle (2014), S. 30.

³⁵⁴Vgl. Rupp (2002), S. 117; Bals (2003), S. 327; Hilgers (2008), S. 175.

³⁵⁵„Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung. Die Verwaltung erbringt [...] Leistungen an Leistungsempfänger, die bei diesen oder deren Umfeld Wirkungen auslösen.“ (Schedler/Proeller (2011), S. 77).

welche noch umfassender die Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Hand widergeben können und daher als adäquate strategische Steuerungsgröße angesehen werden.³⁵⁶

Auch auf Bundesebene wird nur unzureichend eine Ergebnissteuerung vorgenommen, indem auf Ebene der Einzelpläne in den Vorworten und Vorbemerkungen beabsichtigte Ergebnisse aufgeführt werden. Die federführende Projektgruppe beschreibt dieses Vorgehen selbst als „weiche“ Outputorientierung. Zudem führt die Beibehaltung des bisherigen kameralistischen Systems in der Haushaltsaufstellung dazu, dass die Ausführungen zu den Leistungen und Ergebnissen lediglich Informations- und nicht Steuerungscharakter aufweisen.³⁵⁷ Es hat sich demnach gezeigt, dass der vielfach geforderte Wandel von der Inputsteuerung hin zu einer Steuerung, welche ergebnis- oder gar wirkungsorientiert erfolgt, auf Bundesebene noch nicht stattgefunden hat. Auch wenn Reformbemühungen zu erkennen sind,³⁵⁸ ist wohl noch keine radikale Reform absehbar. Es erscheint offen, wie mit den aktuell zur Anwendung kommenden, hauptsächlich kameralen Systemen eine geforderte ergebnisorientierte Steuerung erfolgen kann. Dies gilt es zunächst trotz der Kritik an der fehlenden Wirkungsorientierung zu untersuchen, da die Ergebnisorientierung eine notwendige Zwischenstufe auf dem Weg zur Wirkungsorientierung darstellt.³⁵⁹

Um diese outputorientierte Steuerung zu ermöglichen, gilt es Leistungen bewusst und methodisch zu messen, zu erfassen, zu beurteilen und zu steuern. Die Leistungsmessung der öffentlichen Verwaltung bildet darüber hinaus die Grundlage für weitere NPM-Elemente wie leistungsorientiertes Kontraktmanagement, leistungsorientierte Entlohnung oder das interne Controlling.³⁶⁰ Die Daten aus der Leistungsmessung können zu Planungs-, Anreiz- aber auch Informationszwecken genutzt werden, wobei gerade die Nutzung zu Informationszwecken als vorteilhaft aber komplex in der Umsetzung gesehen wird.³⁶¹ Hierbei können Leis-

³⁵⁶Vgl. Kiesel (2005), S. 91; Röhrig (2008), S. 27; Pieper (2009), S. 36; Boehle (2014), S. 31.

³⁵⁷Vgl. Wolfrum (2010), S. 218; Projektgruppe MHR (2013), S. 5.

³⁵⁸Vgl. Hirsch et al. (2012a), S. 463. Kritisiert wird aber auch, dass Reforminitiativen zur Ergebnissteuerung nicht konsequent zu Ende gebracht werden (vgl. Matzka (2012), S. 36).

³⁵⁹Vgl. Kleinewefers (2000), S. 16; Röhrig (2008), S. 28; Pieper (2009), S. 37; Schedler/Proeller (2011), S. 78.

³⁶⁰Vgl. Horváth (2000), S. 36; Reichard (2007), S. 5; Hilgers (2008), S. 116.

³⁶¹Vgl. Kettl (2005), S. 82; Speklé/Verbeeten (2014), S. 134.

tungsinformationen genutzt werden, um Rückschlüsse aus Handlungen zu ziehen und um Verbesserungspotenziale zu identifizieren – gerade auch auf Programm- oder Politikebene.³⁶²

Allerdings sind die Herausforderungen der Leistungsmessung oder des Performance Management im öffentlichen Bereich u.a. aufgrund der Gemeinwohlorientierung und der Sachzieldominanz wohl noch höher als im privaten Sektor.³⁶³ Leistungsmessung wird daher auch als Achillesferse der Verwaltungsreform bezeichnet.³⁶⁴ Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand existieren verschiedene Leistungen. Zunächst besteht die Leistung in der Administration der Förderung. Diese Leistung wird allerdings nicht nur durch die öffentliche Verwaltung, sondern in wesentlichem Umfang durch den beauftragten Projektträger erbracht. Zwar enthält der RV-PT eine genaue Leistungsbeschreibung, offen bleibt jedoch, wie diese Leistung ex-post erfasst und beurteilt wird. Eng damit verbunden ist die Frage, wie die Leistung des Förderempfängers beurteilt wird und werden kann. Im Sinne des NPM erscheint es demnach sinnvoll, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente aus dem Bereich privater Forschung und Entwicklung auf die bundesstaatliche Projektförderung zu übertragen. Daher sollen in Kapitel 3 F&E-Projekte als betriebswirtschaftliches Erkenntnisobjekt betrachtet werden. Zuvor allerdings sollen weitere theoretische Erkenntnisse außerhalb der NPM-Literatur zum Untersuchungsgegenstand bundesstaatlicher F&E-Projektförderung dargestellt und möglicherweise bereits bekannte praktische Umsetzungsprobleme identifiziert werden.

2.5.2 Kritik an Förderprogrammen

Staatliche Förderung oder Subvention im Allgemeinen und auch die Förderung von F&E im Speziellen werden aus volks- und betriebswirtschaftlicher ebenso wie aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kritisiert. Dabei werden vier zentrale Kritikpunkte fokussiert: Defizite bei der Zielformulierung, Bürokratieaufwand, Mitnahmeeffekte und Fehlallokation.³⁶⁵ Diese Kritikpunkte sollen im Folgenden näher erläutert werden.

³⁶²Vgl. OECD (2002a), S. 15; Verbeeten/Speklé (2015), S. 957.

³⁶³Vgl. Hilgers (2008), S. 112.

³⁶⁴Vgl. Bouckaert/Peters (2002); Bouckaert/Halligan (2006), S. 455.

³⁶⁵Vgl. Haghani (1999), S. 107; IW Consult (2006), S. 215; Spengel (2009), S. 31; Wruck (2013), S. 82.

Staatliche Förderprogramme sind wie gesehen ihrem Wesen nach politisch geprägt. Dies kann sich mitunter auf die Steuerungsprozesse von Zuwendungen auswirken.³⁶⁶ Des Weiteren hat es zur Folge, dass Ziele oftmals nur vage formuliert werden. Es mangelt an operationalisierten und messbaren Zieldefinitionen, gerade auch im Bereich der Förderung von F&E.³⁶⁷ Weitere Operationalisierungsprobleme von Zielvorgaben bestehen darin, dass mehrdeutige Ziele konkurrieren und qualitative Ziele auf unterschiedlicher Weise gemessen und somit bewertet werden können.³⁶⁸ Problematisch ist die defizitäre Zielformulierung, da diese vagen Ziele die Grundlage für die Auflegung von Förderrichtlinien und demnach für die Planung von zu fördernden F&E-Projekten bildet.³⁶⁹ Darüber hinaus sind Ziele und entsprechende Zielgrößen ebenfalls der Ausgangspunkt von Erfolgskontrollen oder Evaluationen, welche in Forschungsprogrammen vorgesehen sind, und somit vor Beginn der Fördermaßnahme festzulegen.³⁷⁰ Ohne Zielvorgaben kann die Beziehung zwischen Ausgangs- und Ergebnissituation nicht bewertet werden und gezielte F&E-Förderung verkommt zu „throwing money at things“.³⁷¹ Die Kritik an fehlender Zieloperationalisierung konzentriert sich vornehmlich auf die politische Ebene,³⁷² wenngleich auch bei verwaltenden Behörden Probleme bei der Zieldefinition identifiziert werden konnten.³⁷³ Ob und wenn ja welche Implikationen für die operative, projektbezogene Ebene bestehen bleibt offen.

Weiterhin kritisiert wird die Bürokratie³⁷⁴ bei der Durchführung von Fördermaßnahmen, welche im Gegensatz zum freien, kreativen Förderungsgegenstand der F&E steht. Diese Kritik konkretisiert sich an umfangreichen einzureichenden Unterlagen und Formularen, welche insbesondere neue und kleine förderinteressierte Unternehmen intimidieren, sowie an der Unübersichtlichkeit verschiedener

³⁶⁶Vgl. Augustin (2006), S. 245.

³⁶⁷Vgl. Gerjets (1982), S. 245; Haghani (1999), S. 96; Neck/Schneider (2013), S. 52; Wruck (2013), S. 82.

³⁶⁸Vgl. Streit (2005), S. 276.

³⁶⁹Siehe hierzu Kapitel 2.4.2.1 und 2.4.2.2.

³⁷⁰Vgl. Brockhoff (1983), S. 173; BMWi (2013a), S. 24; BMBF (2014b), S. 27.

³⁷¹Zimmermann (1985), S. 93.

³⁷²Vgl. Wruck (2013), S. 82.

³⁷³Vgl. Hirsch et al. (2012a), S. 463.

³⁷⁴Hier meint Bürokratie nicht das Webersche Verwaltungsmodell, sondern steht – häufig negativ konnotiert – als Synonym für u.a. langsame Bearbeitung, Unflexibilität, unverständliche Formulare, zu viele Regeln oder übertriebene Komplexität (vgl. Jantz/Veit (2011), S. 127).

Förderprogramme.³⁷⁵ Aufgrund der mit F&E verbundenen Unsicherheit sehen zu fördernde Unternehmen den Förderantrag als Planung, während die Verwaltung die Daten als fix ansieht. Spätere Änderungen der Plandaten sind häufig nicht umsetzbar. Zudem bedingt der aufwändige Antragsprozess einen Zeitverlust, welcher gerade im volatilen F&E-Umfeld erhebliche Nachteile impliziert.³⁷⁶ Zur Adressierung dieser Probleme werden vereinfachte Bewertungs- und Kontrollverfahren vorgeschlagen, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass somit Förderungsmissbrauch gegebenenfalls begünstigt wird. Konkrete Vorschläge sehen bspw. die Nutzung von Erfahrungswerten mit dem Fördernehmer und eine Vereinfachung von Dokumentationspflichten vor. Allerdings wird offengelassen, wie sich diese und andere Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens umsetzen lassen.³⁷⁷

Darüber hinaus besteht im Bereich der direkten Projektförderung die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Fehlallokation. Mitnahmeeffekte bezeichnen die Ausrichtung von Unternehmen auf förderungswürdige F&E-Projekte; staatliche Förderung wird zu einem zentralen Kriterium von Managemententscheidungen und eine selbständige Finanzierung wird nicht geprüft. Dies wird verstärkt durch einen Informationsvorsprung des Fördernehmers gegenüber der Forschungsförderungsbürokratie.³⁷⁸ Fehlallokation zeigt sich in verschiedenen Ausprägungen. Zunächst kann es zur Verschwendung von Fördermitteln kommen, wenn deren Verwalter persönliches Prestige vor die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stellen.³⁷⁹ Fehlallokation bedeutet allerdings auch, dass nicht gesamtwirtschaftliche Ziele, sondern durch Lobbyismus in die Politik eingebrachte einzel- bzw. gruppenmotivierte Förderungsschwerpunkte fokussiert werden.³⁸⁰ Eine weitere Bedeutung von Fehlallokation liegt in einer selektiven – bezogen auf Unternehmensklassen oder Technologiebereiche – Förderungsvergabe.³⁸¹

³⁷⁵Vgl. IW Consult (2006), S. 215; Kessler et al. (2008), S. 1172; Herbold (2009), S. 65; Spengel (2009), S. 31.

³⁷⁶Vgl. Gerjets (1982), S. 227–229; Rohrbeck (2010), S. 437. Allerdings wird die umfangreiche Antragsprüfung auch von privater Seite als Mittel zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten (siehe hierzu den folgenden Absatz) gesehen (vgl. IW Consult (2006), S. 123).

³⁷⁷Vgl. IW Consult (2006), S. 221.

³⁷⁸Vgl. Gerjets (1982), S. 233; Haghani (1999), S. 99; Streit (2005), S. 155; Spengel (2009), S. 18.

³⁷⁹Vgl. Gerjets (1982), S. 234.

³⁸⁰Vgl. Haghani (1999), S. 106; Mai (2014), S. 245.

³⁸¹Vgl. IW Consult (2006), S. 217; Herbold (2009), S. 66; Spengel (2009), S. 35.

In Bezug auf die Steuerung bundesstaatlicher F&E-Förderung ist vor allem die Kritik an der fehlenden Zieloperationalisierung, die Gefahr ineffizienter (verschwenderischer) Mittelvergabe sowie an den bürokratischen Strukturen und Prozessen der Fördervergabe zu beachten. Gruppenmotivierte und selektive Förderung sowie Mitnahmeeffekte sind Kritikpunkte, welche die grundsätzliche Eignung der Projektförderung adressieren und deshalb hier nicht weiterverfolgt werden. Festzuhalten bleibt, dass die Kritikpunkte auf Programmebene vermutlich Einfluss auf die Projektsteuerung haben. Im Folgenden sollen nun Aspekte dieser literaturbasierten Erkenntnisse anhand aktueller Förderprogramme überprüft werden.

Wruck (2013) entwickelte ein Analysesystem für Förderprogramme durch welches mittels Kategorisierung in den verschiedenen Phasen des Förderprozesses Gestaltungspotentiale ermittelt werden können. Diese Konzeption fand allerdings bisher kaum wissenschaftliche Beachtung.³⁸² Nichtsdestotrotz wird das Konzept grundsätzlich als geeignet angesehen, Gestaltungspotentiale in der praktischen programmatischen Ausgestaltung der Forschungsförderung zu analysieren, um darauf aufbauend Untersuchungsschwerpunkte im Rahmen der Betrachtung von Projektförderung – welche ja wie gesehen wesentlich auf der Gestaltung von Förderprogrammen aufbaut – zu identifizieren. Neben Forschungsprogrammen sind zudem Richtlinien oder Bekanntmachungen von entscheidender Bedeutung, da sie den ersten Konkretisierungsschritt von Programmen darstellen.³⁸³ Daher wurden zunächst für das Untersuchungsfeld relevante Bekanntmachungen aus dem Jahr 2014 mittels einer Stichwortsuche³⁸⁴ im amtlichen Teil des elektronischen Bundesanzeigers ausgewählt und um die Forschungsprogramme, auf welche die ausgewählten Bekanntmachungen verweisen, ergänzt. Somit entstand eine Stichprobe von 15 Bekanntmachungen und neun Forschungsprogrammen, welche nach der Systematik von Wruck (2013) kategorisiert wurden.

Da die Kategorisierung sich an den Prozessschritten des Fördermanagements orientiert, ist die Planungsphase der Startpunkt der Analyse. In diesem Prozess-

³⁸²Die Aussage fußt auf der Tatsache, dass bisher keine Zitation in Google Scholar gelistet ist (zur Eignung von Google Scholar als Indikator für wissenschaftliche Relevanz siehe Breuer/Nadler (2014), S. 556–559. Zur generellen Eignung von Google Scholar für solch eine Beurteilung siehe Breuer (2009), S. 5–8 und Clermont/Dyckhoff (2012)).

³⁸³Siehe dazu Kapitel 2.4.2.1.

³⁸⁴Gemeinsames Vorkommen der Stichwörter „Forschung“, „Förderung“ und „Bekanntmachung“. Ausgeschlossen wurden Bekanntmachungen, welche eine wissenschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Ländern fokussieren und/oder nicht hauptsächlich die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben überwiegend privat finanzierter Organisationen zum Gegenstand haben.

Zielausgestaltung	quantitativ	0	3	2	4
	qualitativ	8	10	15	22
		Leistungserbringungsziel beim Fördergeber	Leistungserbringungsziel beim Fördernehmer	Direktes Leistungswirkungsziel beim Fördernehmer	Indirektes Leistungswirkungsziel bei Dritten/ Gesellschaft
		Zielart			

Abbildung 2-6 Zielanalyse von Förderprogrammen und -richtlinien. (Eigene Darstellung in Anlehnung an: Wruck (2013), S. 119. Die Werte bedeuten, dass bspw. in 8 der betrachteten 26 Veröffentlichungen qualitative Leistungserbringungsziele beim Fördergeber formuliert wurden)

schritt erfolgen Zielanalyse und Analyse der Förderart und -struktur. Im Rahmen der Zielanalyse soll zunächst die Ausgestaltung von Zielformulierungen betrachtet werden. Unterschieden wird generell zwischen quantitativen und qualitativen Zielvorgaben und im Speziellen nach Zielart und –objekt: zum einen können Leistungserreichungsziele, also Ziele welche das Produkt im Sinne eines Ergebnisses eines Handelns fokussieren, zum anderen Leistungswirkungsziele, also Ziele welche die Resultate im Sinne von Folgen eines Handelns fokussieren, formuliert werden. Diese Ziele können als Zielobjekt den Fördergeber, den Fördernehmer oder Dritte im Sinne der allgemeinen Gesellschaft betreffen. Somit entstehen acht Zielkategorien.³⁸⁵ Abbildung 2-6 zeigt die Zielanalyse der vorliegenden Stichprobe.

³⁸⁵Vgl. Schröder/Kettiger (2001), S. 13; Pieper (2009), S. 95; Schedler/Proeller (2011), S. 77–79; Wruck (2013), S. 118–123; Boehle (2014), S. 35. Es sei darauf hingewiesen, dass die „klassische“ Outputorientierung hier modifiziert wird: während üblicherweise die Leistungserbringung durch die Verwaltung an einen Leistungsempfänger erfolgt, wird hier zwischen der Leistungserbringung durch den Fördernehmer und der Leistungserbringung durch den Fördergeber (Fokus auf den Ressourceneinsatz der Verwaltung) unterschieden (vgl. Wruck (2013), S. 119).

Es ist zu erkennen, dass mehr Veröffentlichungen qualitative Ziele enthalten. Lediglich in wenigen Bekanntmachungen finden sich quantifizierte Zielvorgaben. Gerade bei den Leistungserbringungszielen beim Fördergeber als interne Zielvorgaben fehlen quantitative Ziele. Hier werden vor allem in den Programmen lediglich abstrakt und qualitativ Vorgaben formuliert, die sich hauptsächlich darauf beschränken, dass die Einhaltung von Prozessionsstandards (Ressortabstimmung, Evaluation) verfolgt wird. Ähnliches gilt für die Leistungserbringungsziele beim Förderempfänger und auch die direkten Leistungswirkungsziele, welche hauptsächlich abstrakt den Zweck der zu fördernden Vorhaben und die daraus möglicherweise resultierenden technologischen Fortschritte beschreiben. Häufig finden sich qualitative indirekte Leistungswirkungsziele in den Forschungsprogrammen und auch –richtlinien, indem z.B. als Ziel die Stärkung der Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft in dem jeweiligen Technologiefeld avisiert wird. Somit zeigt sich, dass durch mangelnde quantifizierte und somit messbare Zielvorgaben auf Programm- und Richtlinienenebene hier Gestaltungspotentiale im Sinne einer Steuerung von Fördermaßnahmen identifiziert wurden. Unter der Prämisse, dass sich die Ziele einzelner geförderter Vorhaben aus den übergeordneten Zielen von Programmen und Richtlinien ableiten, erscheint offen, wie auf Projektebene diese nur qualitativen Zielvorgaben in quantitative und/oder messbare Ziele operationalisiert werden können.

Bei der Analyse der Förderart und -struktur werden die Auszahlungsweise und Herkunft der Mittel fokussiert. Die Kategorisierung erfolgt entlang der Dimensionen Anteil des eigentlichen Fördergebers (Mehrheits-, Minderheitsanteil oder gleichmäßige Anteile), Förderart (Zuschuss/ Darlehen oder Bürgschaft/ Garantien/ Realförderung) und Auszahlungsmodus (einmalig oder mehrmalig). Für die Ermittlung von Gestaltungspotentialen sind lediglich die beiden letztgenannten Dimensionen relevant; die Analyse der Förderanteile zeigt nur mögliche weitere Steuerungsherausforderungen auf.³⁸⁶ Aufgrund der Stichprobenwahl erfolgt die Förderung in allen betrachteten Programmen und Richtlinien durch Zuschüsse. Da zudem in allen Veröffentlichungen auf die NKBF 98 verwiesen wurde, ist aufgrund von Nr. 7 NKBF 98 von mehrmaligen Auszahlungen auszugehen. Somit besteht hier zunächst kein Gestaltungspotential.³⁸⁷ Allerdings bleibt offen, ob sich die Auszahlungen nur nach den nachzuweisenden Kosten oder ebenso nach den erbrachten Leistungen richten.

³⁸⁶Vgl. Wruck (2013), S. 137–142.

³⁸⁷Vgl. Wruck (2013), S. 180.

Im nächsten Prozessschritt – der Durchführungsphase – erfolgt eine Verfahrensanalyse. Hier wird danach kategorisiert, ob die Förderung auf ein- oder mehrmaligen Antrag des Fördernehmers hin gewährt wird und ob dieser zudem qualitative Voraussetzungen erfüllen muss. Die ein- oder mehrmalige Antragstellung ähnelt der ein- oder mehrmaligen Auszahlung; der Unterschied besteht darin, dass bei mehrmaliger Antragstellung formal separate Anträge und auch Bewilligungen vorgesehen sind.³⁸⁸ Wiederum zeigt sich ein einheitliches Bild in allen betrachteten Programmen und Richtlinien. Die Antragstellung erfolgt immer einmalig für ein gesamtes Projekt – zumeist mit einer Laufzeit von bis zu 3 Jahren. Dabei haben die Antragsteller qualitative Voraussetzungen, bspw. durch Verweis auf VV Nr. 1 zu § 44 BHO, zu erfüllen. Teilweise werden weitere qualitative Voraussetzungen wie das Zusammenarbeiten in Projektkooperationen gefordert. Demnach liegt in dieser Phase nur ein mögliches Gestaltungspotential in Form der mehrmaligen Antragstellung nach Meilensteinen. Dieses wird allerdings in den betrachteten Fällen bereits bei der Auszahlung genutzt und kommt somit in dieser Phase nicht mehr zum Tragen.³⁸⁹

Zuletzt erfolgt eine Kategorisierung zur Analyse von Förderprogrammen in der Kontrollphase nach den Dimensionen Verwendungsnachweis (ja/nein) und Berichtswesen (ja/nein). Da durch den Verweis auf die NKBF 98 – hier im Speziellen die Nrn. 8 und 18 NKBF 98 – in der gesamten Stichprobe Verwendungsnachweise und Berichte gefordert werden, besteht in der Kontrollphase kein grundsätzliches Gestaltungspotential.³⁹⁰ Abschließend zeigt sich im Rahmen der Beziehungsanalyse, dass in den betrachteten Förderprogrammen und –richtlinien ein Multibeziehungsgeflecht mit jeweils zwei Akteuren (d.h. der Fördernehmer entspricht der Zielgruppe³⁹¹) vorliegt. Somit besteht eine mittlere Komplexität im betrachteten Förderbereich. Dies bedeutet, dass zwar durch die Einheit von Fördernehmer und Zielgruppe ein gewisses Maß an Komplexität fehlt, gleichzeitig aber aufgrund der heterogenen Struktur bei den verschiedenen Fördernehmern eine gewisse Komplexität im Sinne einer beschränkten Allgemeingültigkeit beachtet werden muss.³⁹²

Das größte Ausmaß an Gestaltungspotentialen konnte demnach im Rahmen der Ziellanalyse festgestellt werden. Dies deckt sich mit bisherigen, vor-

³⁸⁸Vgl. Wruck (2013), S. 148–151.

³⁸⁹Vgl. Wruck (2013), S. 181.

³⁹⁰Vgl. Wruck (2013), S. 182.

³⁹¹Siehe hierzu Kapitel 2.4.1.

³⁹²Vgl. Wruck (2013), S. 170–177.

wiegend volkswirtschaftlichen Erkenntnissen bezüglich der Zielformulierung bei Subventionen.³⁹³ Die Wichtigkeit einer adäquaten, optimalerweise messbaren Zielformulierung wird durch den zentralen Stellenwert der Antrags- und Bewilligungsphase im Prozess der Förderverwaltung betont.³⁹⁴ Die Gründe und praktisch-operative Adressierung des so entstehenden Problemfeldes bleiben allerdings unklar. Die weiteren möglichen Gestaltungspotentiale nach Wruck (2013) werden allesamt zum großen Teil durch die vielzähligen rechtlichen Normen der Zuwendungsvergabe bereits adressiert. Hier bleibt lediglich offen, wie die praktische Auslegung dieser Verwaltungsnormen aussieht. Um hier weitere Ansatzpunkte für Problemfelder und Forschungsbedarf zu eruieren, sollen im Folgenden Berichte des BRH analysiert werden, da hier Erkenntnisse zu Problemfeldern der praktischen Ausgestaltung vermutet werden.

2.5.3 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

Die Berichte von Rechnungshöfen haben sich „als eine praktikable und vielversprechende empirische Quelle erwiesen, die [...] Erkenntnisse zu nahezu allen administrativen Problemlagen enthält. Die Rechnungshöfe sind aus ihrer Rolle kritischer Distanz und hoher Sachkenntnis eine glaubwürdige Instanz“³⁹⁵. Zur Einordnung dieser Primärquelle soll zunächst kurz auf die Stellung und die Aufgaben des BRH eingegangen werden, ehe auf wesentliche Erkenntnisse der Berichte des BRH im Zeitraum von 2002 bis heute eingegangen wird.

Der BRH ist zwar obere Bundesbehörde, sieht sich selbst auf einer Hierarchieebene mit Bundesministerien und betont seine politische Unabhängigkeit, seine Zuordnung in die Gewaltenteilung und Verortung zwischen politischen und administrativen Institutionen wird jedoch mitunter kontrovers diskutiert.³⁹⁶ Die exakte Stellung des BRH scheint demnach nicht abschließend und eindeutig geklärt. Festzuhalten bleibt, dass der BRH eine besondere Stellung zwischen der Regierung als Gubernative und dem Parlament als Legislative einnimmt. Von hoher Bedeutung ist zudem die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder,

³⁹³Vgl. Haghani (1999), S. 96; Streit (2005), S. 274; Wruck (2013), S. 219.

³⁹⁴Siehe hierzu Kapitel 2.4.2.2.

³⁹⁵Geißler (2013), S. 502.

³⁹⁶Eine Zusammenfassung dieser Diskussion findet sich bei Seyfried (2011), S. 40–43. Zur Selbsteinschätzung des BRH siehe BRH (2017).

welche durch Art. 114 (2) GG verfassungsrechtlich gesichert ist. Somit muss die Aufgabenerfüllung des BRH ohne externe Beeinflussung erfolgen und die Festlegung von Prüfungsschwerpunkten steht allein dem BRH zu.³⁹⁷

Nach § 88 BHO obliegen dem BRH zwei Kernaufgaben: die Prüfung und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sowie die Beratung der öffentlichen Verwaltung. Letztere hat sich gerade auch unter Einfluss des NPM entwickelt und etabliert.³⁹⁸ Im Rahmen der Prüfungs- und Kontrollfunktion beurteilt der BRH sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch die Ordnungsmäßigkeit – d.h. die Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften – des Verwaltungshandelns. Dabei ist das methodische Spektrum – von allgemeinen Prüfungen, über Einzelfall- und Projektprüfungen bis hin zu Benchmarking oder Prüfungen der Organisationseffizienz – ebenso vielfältig wie das inhaltliche – von Verwaltungsorganisation über Investitionen und Personaleinsatz bis eben hin zur Verwendung von Zuwendungen. Da keine rechtliche Verpflichtung zur vollumfänglichen Prüfung besteht, erfolgt die Prüfung stichprobenartig.³⁹⁹ Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden in jährlichen Berichten und Sonderberichten oder Gutachten veröffentlicht.⁴⁰⁰ Neben dieser vergangenheitsorientierten Prüfung und Kontrolle kann der BRH darauf aufbauend nach § 88 (2) BHO die öffentliche Verwaltung zukunftsgerichtet beraten, sodass Ursachen und Folgen relevanter Mängel aufgezeigt und beseitigt oder vermieden werden. Diese Beratung stellt eine Hilfestellung für künftiges Verhalten dar. Zudem berät der BRH verschiedene Bundesbehörden bei der Haushaltsaufstellung.⁴⁰¹ Auch einige Ergebnisse dieser Beratungstätigkeiten werden in den jährlichen Berichten wiedergegeben.⁴⁰²

Verschiedene Aspekte der Prüf- und Beratungstätigkeiten werden kritisiert, wobei einige für diese Untersuchung relevante Aspekte kurz genannt werden sollen. Zum einen sind die Prüfungen vergangenheitsorientiert und ihre Veröffentlichung zeitlich verzögert.⁴⁰³ Zudem besteht ein relatives Informationsdefizit

³⁹⁷Vgl. Sauer (1968), S. 101; Korff (1975), S. 153; Weber (1981), S. 128; Freytag (2005), S. 45–47; Seyfried (2011), S. 43; Geißler (2013), S. 491.

³⁹⁸Vgl. Korthals (2000), S. 855; Engels (2002), S. 195; Harms (2002b), S. 219.

³⁹⁹Vgl. Sandl (1987), S. 211; Harms (2002a), S. 60–72; Freytag (2005), S. 43; Seyfried (2011), S. 47; Göke/Thörmer (2011), S. 455–458; Geißler (2013), S. 491.

⁴⁰⁰Vgl. Göke/Thörmer (2011), S. 460; Geißler (2013), S. 491. Eine Erläuterung zur Entstehung und Auswahl dieser Bemerkungen enthält Engels (2002), S. 203–205.

⁴⁰¹Vgl. Karehnke (1975), S. 612; Engels (2002), S. 195; Freytag (2005), S. 43; Göke/Thörmer (2011), S. 458.

⁴⁰²Vgl. BRH (2015), S. 8.

⁴⁰³Vgl. Miß (2006), S. 58; Geißler (2013), S. 492.

zwischen zu prüfender Stelle und dem BRH, was dazu führen kann, dass durch Intransparenzen oder Manipulationen seitens der zu prüfenden Stelle – trotz der bestehenden behördlichen Auskunftspflicht nach § 95 BHO – Prüftätigkeiten erschwert oder erst gar nicht für notwendig erachtet werden.⁴⁰⁴ Darüber hinaus wird im Rahmen der Berichterstattung über Beratungen kritisiert, dass durch die Vermischung von Kontrolleur und Kontrolliertem lediglich über erfolgreiche Beratungen berichtet wird.⁴⁰⁵ Für die Zielsetzung dieses Kapitels, nämlich der Erfassung von praktischen Gestaltungsproblemen im Bereich der bundesstaatlichen F&E-Förderung als Vorbereitung einer empirischen Eigenerhebung, sind die Kritikpunkte jedoch von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr bieten sich die Berichte des BRH – eine öffentlich verfügbare „Fundgrube für Einspar- und Modernisierungsvorschläge“⁴⁰⁶ – als Praxisergänzung einer literaturbasierten theoretischen Aufarbeitung des Forschungsgegenstandes an.

Um ein breites Spektrum von möglichen Praxisproblemen zu erfassen, wurde ein möglichst langer Zeitraum der zu betrachtenden Berichte gewählt. Wesentliche rechtliche Grundlage und somit von hoher praktischer Bedeutung sind wie gesehen die VV zur BHO, welche im Haushaltsjahr 2001 eingeführt wurden.⁴⁰⁷ Da sich die Berichte auf die Haushaltsführung des Vorjahres beziehen⁴⁰⁸, wurden die Berichtsjahre 2002 bis 2015 fokussiert. In diesem Zeitraum wurden insgesamt elf für das Untersuchungsfeld relevante Bemerkungen und ein Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aus dem Jahr 2004 identifiziert. Eine Übersicht der Bemerkungen findet sich in Tabelle 2-2.

Zunächst sollen die Bemerkungen 1.1, 5 und 10 erläutert werden, die sich mit der Überwachung der zweckadäquaten Mittelverwendung befassen. Hier wurde im BRH-Bericht 2003 bemängelt, dass Übersichten zu den geförderten Programmen und Projekten gar nicht, nicht aktuell, fehlerhaft oder unvollständig geführt wurden und somit die Steuerung und Kontrolle von Nachweiseingang, Mittelbewirtschaftung und –abfluss nicht hinreichend gewährleistet war. Als Grund für diese Situation hat der BRH fehlende oder nicht-kompatible IT-Unterstützung identifiziert, welche durch die Einführung des Projektförder-Informationssystem

⁴⁰⁴Vgl. Reinermann (1981), S. 490; Seyfried (2011), S. 49.

⁴⁰⁵Vgl. Miß (2006), S. 59; Seyfried (2011), S. 50.

⁴⁰⁶Korthals (2000), S. 856.

⁴⁰⁷Vgl. Heinrich (2003), S. 79; Bultmann (2004), S. 44; Wilden (2009), S. 108–110.

⁴⁰⁸Dies ist zumeist der Fall, auch wenn nach § 97 (3) BHO ebenso Bemerkungen zu früheren oder späteren Haushaltsjahren gemacht werden können.

Tabelle 2-2 Untersuchungsrelevante Bemerkungen des BRH

#	Jahr	Bemerkung	Ministerium	Kategorie	Tenor	Fokus
1.1	2003	3.3	diverse	B	-	Mittelüberwachung
1.2	2003	3.4-3.6	diverse	B	-	Verwendungsnachweis
1.3	2003	3.7	diverse	B	-	Erfolgskontrolle
2	2003	16	BMWi	B	-	Zweckadäquate Mittelverwendung
3	2004	32	BMBF	B	-	Erfolgskontrolle
4	2006	62	BMWi	C	-	Doppelförderung
5	2009	34	BMBF	B	-	Mittelüberwachung
6	2011	79	BMBF	C	+	Vereinfachung Förderverfahren
7	2014	24	BMWi	B	-	Zuwendungsart
8	2014	26	BMWi	C	+	Verwendungsnachweis
9	2014	27	BMWi	C	+	Erfolgskontrolle
10	2014	63	BMBF	B	-	Mittelüberwachung
11	2015	23	BMWi	C	+	Zweckadäquate Mittelverwendung

Eigene Erhebung. Beim Tenor wird zwischen positiv (+) und negativ (-) differenziert. Die Bemerkungen werden durch den BRH in „Kategorie A (Haushaltsentwicklung), Kategorie B (Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss) oder Kategorie C (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse) eingeordnet“ (BRH (2015), S. 8).

(profi) zu Beginn der 2000er-Jahre behoben werden sollte.⁴⁰⁹ Mit Bezug auf diese Bemerkung hat der BRH dann 2009 nach Prüfungen im Jahr 2007 und 2009 trotz Einführung des IT-Systems weiterhin Mängel festgestellt: fehlende Übereinstimmung von digitalen und analogen Daten, Ausbleiben von Nachweismahnungen trotz Hinweis des IT-Systems und Bearbeitungsrückstand bei Verwendungsnachweisen. Mit dem Verweis auf die zentrale Bedeutung des IT-Systems als Management- und Controllinginstrument forderte der BRH eine baldige Behebung der Mängel.⁴¹⁰ Diese Mängel wurden im Bericht 2014 erneut angemahnt. Hier wurden drei weitere Aspekte der Mittelüberwachung kritisiert. Zunächst wurden hohe Rückstände bei Prüfungen von Zuwendungen auf Kostenbasis durch Preisüber-

⁴⁰⁹Vgl. BRH (2003), S. 95. Siehe hierzu auch BRH (2004b), S. 60–63.

⁴¹⁰Vgl. BRH (2009), S. 169.

wachungsstellen ausgemacht. Zudem sei das Handbuch der Projektförderung als maßgebliches verwaltungsinternes Regelwerk veraltet. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass negative Prüfungsergebnisse nicht immer kritisch hinterfragt werden oder als Anlass zu Rückforderungen genutzt wurden.⁴¹¹ Bezüglich der Überwachung der Mittelverwendung bleibt also festzuhalten, dass durch die Einführung von IT-Unterstützung eine effektivere Steuerung intendiert war. Dieses Ziel scheint aber noch nicht gänzlich erreicht, da Probleme in der praktischen Umsetzung durch die Verwaltung bestehen und Steuerungsinformationen aus Projekten nicht oder nicht vollumfänglich genutzt werden.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt widmet sich mit den Bemerkungen 1.2 und 8 sowie auch mit dem genannten Gutachten der Vorlage, des Inhalts und Umfangs und der Prüfung von Verwendungsnachweisen. Hier wurde zunächst konstatiert, dass die Einhaltung von Vorlagefristen nicht konsequent verfolgt wurde.⁴¹² Zudem stellte der BRH fest, dass „trotz der Nichtbeachtung der Vorlagefristen durch die Zuwendungsempfänger [...] die Bewilligungsbehörden in einer Vielzahl von Fällen nicht die gebotenen Sanktionsmaßnahmen“⁴¹³ ergriffen. Dieser Mangel konnte ebenfalls wohl noch nicht gänzlich behoben werden, da der BRH 2014 bemerkte, dass weiterhin 25% der überfälligen Nachweise nicht gemahnt wurden und mitunter Ansprüche aus diesem Grund verjährt sind.⁴¹⁴

Bezüglich des Inhalts und Umfangs des Verwendungsnachweises wurde angemerkt, dass vereinfachte Verwendungsnachweise nicht wie vorgeschrieben einen Ausnahme- sondern den Regelfall darstellen und somit dem Zuwendungsempfänger eine geringe Wichtigkeit des Verwendungsnachweises signalisiert würde. Zudem waren die Inhalte von Sachberichten nicht hinreichend für die ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung.⁴¹⁵ Dieser Kritik wurde mit einer Änderung der Nebenbestimmungen für den Zuwendungsempfänger im Jahr 2006 begegnet. Der vereinfachte Verwendungsnachweis ist entfallen, an seine Stelle tritt ein Verwendungsnachweis ohne Belege, aber mit Belegliste (wie vom BRH gefordert). Ebenso wurden Mindestanforderungen an Sachberichte in den Nebenbestimmungen definiert.⁴¹⁶ Allerdings hält der BRH auch diese neuen Nebenbestimmungen mittlerweile für überholt und fordert eine Überarbeitung.⁴¹⁷

⁴¹¹Vgl. BRH (2014), S. 308–310.

⁴¹²Vgl. BRH (2003), S. 95.

⁴¹³BRH (2004b), S. 71.

⁴¹⁴Vgl. BRH (2014), S. 308.

⁴¹⁵Vgl. BRH (2003), S. 96; BRH (2004b), S. 63–69.

⁴¹⁶Vgl. Dittrich et al. (Stand 2016), § 44 BHO, Rn. 49.4–49.6.

⁴¹⁷Vgl. BRH (2014), S. 309–311; BRH (2004b), S. 72–82.

Ebenso wurde Kritik an der Nachweisprüfung geäußert. Zunächst konnte mangelndes Wissen bei der Unterscheidung von kursorischer und vertiefter Prüfung festgestellt werden. Das eigentlich vorgeschriebene Stichprobenverfahren zur Definition von Fällen vertiefter Prüfung wurde nicht angewandt. Eine kursorische Prüfung aller Nachweise erfolgte nicht immer. Zudem konnten bei kursorischen Prüfungen häufig die Fristen nicht eingehalten werden. Dies galt auch für die vertieften Prüfungen. Darüber hinaus wurden die Nachweise nicht immer hinreichend detailliert und nur selten vor Ort überprüft.⁴¹⁸ Vor allem der Bearbeitungsrückstand bei den Verwendungsnachweisen wurde 2009 wiederum durch den BRH bemerkt.⁴¹⁹ Für das BMBF vermerkte der BRH im Jahr 2014 weiterhin, dass Konsequenzen aus Nachweisprüfungen häufig nicht eingeleitet würden und ein Bearbeitungsrückstand vor allem bei Zuwendungen auf Kostenbasis besteht. Dies führt der BRH auch auf die Bearbeitungsrückstände der Preisüberwachungsstellen zurück.⁴²⁰ Im Bereich des BMWi konstatierte der BRH deutliche Verbesserungen, insbesondere bezüglich der kursorischen Prüfung, dem Stichprobenverfahren, der Ausweitung von Vor-Ort-Prüfungen und der Standardisierung von Vermerken.⁴²¹ Im Punkt Verwendungsnachweis bleibt demnach ebenso festzuhalten, dass gewonnene Informationen nicht adäquat genutzt werden. Zudem hat es auch hier nach den ersten Bemerkungen 2003 Verbesserungen gegeben, allerdings betrifft dies wohl nicht alle Ministerien.

Auch die Erfolgskontrolle der Projektförderung wurde zentral kritisiert. Nach dem BRH-Bericht 2003 wurden keine vollständigen Erfolgskontrollen wie vorgesehen durchgeführt. Zwar gaben fast alle Ressorts an, Erfolgskontrollen durchzuführen, allerdings beschränkten sich diese zumeist auf die Feststellung, ob ein Projekt durchgeführt wurde. Ziel- und Zweckerreichung wurde nicht unterschieden. Erschwert wurden Zielerreichungskontrollen dadurch, dass nur selten konkrete, messbare Zielvorgaben gemacht wurden. Wirkungskontrollen wurden nur rudimentär durchgeführt. Bei allen geprüften Fällen mit Erfolgskontrolle war das Ergebnis positiv. Dies führt der BRH auch auf organisatorische Schwächen –

⁴¹⁸Vgl. BRH (2003), S. 97–100; BRH (2004b), S. 72–82.

⁴¹⁹Vgl. BRH (2009), S. 169.

⁴²⁰Vgl. BRH (2014), S. 309.

⁴²¹Vgl. BRH (2014), S. 202.

nämlich der Überprüfung der eigenen Tätigkeit – zurück.⁴²² Die Kritik wurde im Folgejahr bezogen auf ein Förderprogramm wiederholt.⁴²³ Bezogen auf das BMWi stellt der BRH 2014 fest, dass sich die Erfolgskontrolle auf Programmebene verbessert hat. Dazu musste das BMWi Förderziele konkreter und messbarer darstellen, Teile der Erfolgskontrolle extern vergeben und die Berichtstruktur zur Nutzung von Informationen aus Erfolgskontrollen verbessern. Insbesondere die Einrichtung einer zentralen Stabstelle Fördercontrolling wurde dabei positiv beurteilt.⁴²⁴

Neben diesen generellen Kritikpunkten wurden auch einzelne, spezifische Probleme bemerkt. So wurden in den Berichten 2003 und 2015 in zwei Förderprogrammen die nicht zweckadäquate Mittelverwendung in Form nicht intendierter Förderempfänger kritisiert.⁴²⁵ Auch die Überschneidung von Förderprogrammen (2006) und die Wahl der falschen Zuwendungsart (2014) wurden vereinzelt kritisiert.⁴²⁶ Positiv hervorgehoben wurden die Bemühungen des BMBF zur Vereinfachung der pauschalierten Abrechnung bei Zuwendungen auf Kostenbasis (2011).⁴²⁷ Der aktuelle Umsetzungsstand dieser Hinweise ist allerdings unklar.

2.6 Zwischenfazit

Die bundesstaatliche Förderung von F&E-Projekten basiert zumeist auf der Annahme von Marktversagen oder ist politisch motiviert. Aus dieser Motivation leiten sich die übergeordneten, abstrakten Ziele der F&E-Förderung ab. Hierbei ist zu beachten, dass auch aufgrund der Sachzieldominanz der öffentlichen Hand Förderziele häufig politisch vage formuliert sind. Dem Staat als Fördergeber stehen unterschiedliche Fördermodalitäten und –instrumente zur Verfügung. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die Projektförderung in Form von Zuwendungen

⁴²²Vgl. BRH (2003), S. 100–102; BRH (2004b), S. 75–77.

⁴²³Vgl. BRH (2004a), S. 148–150.

⁴²⁴Vgl. BRH (2014), S. 203.

⁴²⁵BRH (2003), S. 128–131; BRH (2015), S. 172.

⁴²⁶Vgl. BRH (2006), S. 221; BRH (2014), S. 198.

⁴²⁷Vgl. BRH (2011), S. 297.

auf Kostenbasis an die private Wirtschaft von hoher Bedeutung ist und somit den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit darstellt.

Haushaltsrechtlich werden diese Zuwendungen als zweckgebundene Geldleistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung definiert, auf die der Förderempfänger jedoch keinen Rechtsanspruch hat. Je nach Ausgestaltung der konkreten Zuwendung kann es sich hierbei um Subventionen und/oder Beihilfen handeln. Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips werden Zuwendungen lediglich dann geleistet, wenn der Förderempfänger allein nicht in der Lage ist den Zuwendungszweck zu erfüllen. Insbesondere bei der Projektförderung an private Wirtschaftssubjekte stellen Kosten die Bemessungsgrundlage für Zuwendungen dar. Maßgeblich sind hierbei die LSP, welche jedoch durch zahlreiche Verwaltungsvorschriften für den Bereich der Zuwendungen auf Kostenbasis konkretisiert und präzisiert werden. Die in der Forschung zu den LSP beobachteten Auslegungsspielräume werden somit teilweise adressiert. Gleichzeitig sind wesentliche Punkte, wie z.B. die Feststellung der wirtschaftlichen Betriebsführung oder die Abgrenzung von vorhabenbezogenen Kosten weiterhin nicht umfassend geklärt.

Der öffentlichen Verwaltung als Fördergeber kommt im Rahmen der F&E-Projektförderung vor allem die Aufgabe der Verwaltung von Geldmitteln sowie der Politikvorbereitung zu. Hierzu bedient sie sich teilweise sogenannten Projektträgern, welche die Förderadministration begleiten oder übernehmen. Entscheidende Auswirkungen auf den Förderprozess hat die Unterscheidung von beliehenen und nicht-beliehenen Projektträgern, da hierdurch maßgeblich die Stellung des Projektträgers im institutionellen System der Projektförderung beeinflusst wird. Als zentrales Steuerungsinstrument gelten die Rechts- und Fachaufsicht. Untersuchungen dieser Instrumente im Kontext der Projektförderung hatten bisher aber meist einen rechts- oder politikwissenschaftlichen Fokus.

Die Administration von F&E-Förderprojekten ist eine spezifische Ausgestaltung des allgemeinen Verwaltungshandelns der öffentlichen Hand. Zunächst werden im Rahmen der Zielsetzung Förderprogramme und –richtlinien aufgelegt. Dieser Prozess ist stark politisch geprägt; zentraler Akteur ist das zuständige Fachreferat. Mit den Programmen oder Richtlinien wird ein ermessenslenkender Rahmen für die Projektförderung gesetzt. Obwohl anders gefordert, wird allerdings häufig nur der Gegenstand der Förderung beschrieben ohne konkrete, operationalisierte Förderziele zu nennen. Diese These konnte durch die Analyse und Kategorisierung von Förderprogrammen nach der Systematik von Wruck (2013) weitestgehend bestätigt und somit Gestaltungsspielraum respektive Forschungsbedarf im Rahmen der Zielformulierung identifiziert werden.

Durch den Antrag und die folgende Bewilligung geht das Verwaltungshandeln in den Planungsprozess über. Hierbei wird auf ein zweistufiges Verfahren zurückgegriffen: der (potentielle) Förderempfänger reicht zunächst eine Projektskizze ein und erst nach intensiver Begutachtung wird er sodann zum förmlichen Antrag aufgefordert. Diesem Prozessschritt der Beantragung und Antragsprüfung wird eine zentrale Rolle im Förderprozess zugesprochen, da sämtliche individuellen Regelungen für das Zuwendungsverhältnis festgehalten werden. Zugleich wurde deutlich, dass der Fördergeber hier einen Ermessensspielraum hat. Im Ergebnis der Prüfung steht die Bewilligung in Form des Zuwendungsbescheides, welcher eine wichtige rechtliche Grundlage für das Zuwendungsverhältnis darstellt.

Mit der Durchführung des Projekts beginnt der Verwaltungsvollzug, wobei insbesondere die Auszahlung der Zuwendung nach Aufforderung durch den Förderempfänger und die hiermit eng verbundenen Zwischennachweise die Steuerung der Mittelvergabe beeinflussen. Sowohl in diesem als auch im vorigen Prozessschritt wird hoher bürokratischer Aufwand durch die Förderempfänger bemängelt. Durch den BRH wurde in dieser Phase kritisiert, dass häufig Fristen nicht eingehalten werden und trotz der Einführung des IT-Systems profi keine umfassenden und konsistenten Projektübersichten vorliegen.

Der Prozessschritt Kontrolle wird durch die Verwendungsnachweisprüfung eingeleitet. Hier ist zwischen obligatorischer kursorischer, also rudimentärer Prüfung und stichprobenartiger vertiefter Prüfung, gerade bei Zuwendungen auf Kostenbasis gegebenenfalls mit Unterstützung der regional zuständigen Preisüberwachungsstelle, zu unterscheiden. Der BRH stellte hierzu fest, dass die Prüfungen teilweise unvollständig sind, negative Prüfungsergebnisse kaum Konsequenzen haben und ein hoher Bearbeitungsrückstand bei Zuwendungen auf Kostenbasis besteht. Zudem werden auch hier häufig Fristen nicht eingehalten. Die Prüfung des Verwendungsnachweises ist auch eine Grundlage der Erfolgskontrolle. Diese stellt eine Eigenkontrolle des Verwaltungshandelns dar. Bei sämtlichen Vorhaben ist eine Zielerreichungskontrolle, also eine Gegenüberstellung der formulierten Ziele mit den erreichten Ergebnissen durchzuführen. Aggregiert auf Programm- oder Richtlinienenebene werden zudem Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrollen im Rahmen von externen Evaluationen durchgeführt. Allerdings erfolgt in der Erfolgskontrolle oftmals keine Unterscheidung von Zweck- und Zielerreichung, was nicht zuletzt auf fehlende operationalisierte Ziele zurückgeführt wird. Somit hat sich gezeigt, dass an verschiedenen Stellen des administrativen Prozesses Probleme bestehen, die Forschungsbedarf implizieren.

Das dargestellte spezifische Verwaltungshandeln konnte sodann in das breite Schrifttum zur Verwaltungsreform eingeordnet und weiterer Forschungsbedarf

abgeleitet werden. Interessant und bisher betriebswirtschaftlich nicht betrachtet scheint die Stellung des Projektträgers im Kontext von Outsourcing und einer Reduzierung von Staatsaufgaben. Des Weiteren ist unklar, wie der aufgrund des gewandelten Rollenverständnisses von Politik und Verwaltung gestiegene Informationsbedarf bei der Politikgestaltung adressiert wird. Gerade die Frage, wie auf Projektebene bereits Informationen gesammelt und ausgewertet werden können wurde bisher nicht betrachtet. Zudem befindet sich der Untersuchungsgegenstand Zuwendungen auf Kostenbasis an der Schnittstelle vom kameralistischen und doppelischen Rechnungswesen. Die damit inhärenten Schnittstellenprobleme gilt es zu adressieren und die Auswirkungen der Mängel des kameralistischen Rechnungswesens auf die Steuerung der F&E-Projekte zu untersuchen. Darüber hinaus ist fraglich, welche Auswirkungen die „weiche“ Outputorientierung des Bundeshaushalts auf die Projektsteuerung hat. Der hierfür zentrale Punkt Leistungsmessung bedingt eine Betrachtung von F&E-Projekten als betriebswirtschaftliches Erkenntnisobjekt, um die zentrale Forschungsfrage nach der möglichen Implementierung von Steuerungsinstrumenten privater F&E-Projekte in das Verwaltungshandeln zur F&E-Projektförderung adäquat beantworten zu können.

Steuerung öffentlich geförderter Forschungs- und
Entwicklungsprojekte

Hennemann, M.

2018, XXI, 384 S. 25 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19675-2