

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

21 Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich

(Kapitel 0901 Titelgruppe 01 Titel 892 10)

21.0

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern die Innovationsbereitschaft deutscher Werften durch Zuwendungen. Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die geförderte Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, die Innovationsförderung befristet bis zum Jahr 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten. Das BMWi führte die Rückzahlbarkeit nach Überwindung der Krise nicht wieder ein. Für das Jahr 2016 hat es das Fördervolumen des Bundes von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro aufgestockt. Es gewährt die Förderung nach wie vor als nicht rückzahlbare Zuwendung, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen. So floss in den letzten Jahren der Großteil der Zuwendungen an bereits hoch innovative Werften, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören.

21.1

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften. Das Förderprogramm wickelt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für das BMWi ab. Der Bund stockte im Jahr 2016 das Fördervolumen von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro auf. Die Kofinanzierung durch die Küstenländer beträgt 12,5 Mio. Euro. In den vergangenen Jahren konnte das BAFA nicht alle Zuwendungsanträge bewilligen, da einzelne Küstenländer nicht die erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitstellen konnten.

Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war (bedingte Rückzahlbarkeit). Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, dass die Bundesregierung die Innovationsförderung befristet für die Zeit von 2009 bis 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten habe (Bundestagsdrucksache 16/12431). Das BMWi führte in seinen Förderrichtlinien die Rückzahlbarkeit auch danach nicht wieder ein.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Zuwendungen vorrangig als unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendung zu vergeben. Nicht rückzahlbare Zuwendungen (verlorene Zuschüsse) sollen nur vergeben werden, wenn der Zweck der Zuwendung nicht durch rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Die Werften müssen ein von einem unabhängigen Gutachter erstelltes Gutachten vorlegen, wenn sie die Zuwendung beantragen. Es muss die technischen und wirtschaftlichen Risiken der Innovation ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet darstellen. Dieses Gutachten kann herangezogen werden, wenn beurteilt werden muss, ob die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war.

In den letzten Jahren flossen mehr als zwei Drittel der Zuwendungen an zwei bereits hoch innovative und finanzkräftige Werftengruppen, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören. Deren geförderte Innovationen waren zudem weit überwiegend wirtschaftlich erfolgreich, da die Werften die geförderten Verfahren oder Produkte auch bei nachfolgenden Schiffsneubauten verwendeten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat die Innovationsförderung im Schiffbau mehrfach geprüft und sich zu Änderungen der Förderrichtlinie

geäußert. Dabei hat er wiederholt gefordert, die Zuwendung wieder als bedingt rückzahlbar zu gewähren und die Förderung stärker auf mittelständische Werften zu konzentrieren, um bei diesen die Innovationsbereitschaft zu stärken. Das BMWi hätte die Zuwendungen nicht als verlorene Zuschüsse bewilligen dürfen. Dies gilt insbesondere für wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen.

Das BMWi muss den Förderzweck bei der Frage einer bedingten Rückzahlbarkeit angemessen berücksichtigen. Das BMWi will die Innovationsbereitschaft deutscher Werften fördern und dabei das wirtschaftliche Risiko bei der erstmaligen industriellen Anwendung von Innovationen absichern. In dem bei der Antragstellung vorzulegenden Gutachten muss ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet dargestellt werden, worin das Risiko der Anwendung besteht. Wenn bei der Umsetzung der Innovation das beschriebene Risiko nicht eingetreten ist, ist die Zuwendung zurückzufordern. Die Mittel kann das BMWi dann für weitere Projekte einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, mit der Änderung der Förderrichtlinie die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen. Dadurch könnten Mitnahmeeffekte verhindert werden. Ferner könnten die Finanzierungsprobleme der Küstenländer gemildert werden, da die zurückfließenden Mittel für weitere Förderungen eingesetzt werden könnten.

21.3

Das BMWi hat es abgelehnt, die Zuwendungen wieder bedingt rückzahlbar zu gewähren.

Es hat ausgeführt, dass bei der schiffbaulichen Innovationsförderung der Zuwendungszweck weder durch unbedingt noch bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden könne. Zum einen sei es nicht möglich, praxisgerecht zu definieren, wann der Erfolgsfall eingetreten sei. Zum anderen habe die bedingte Rückzahlbarkeit

für die Zuwendungsempfänger Nachteile. Beides zusammen könne die innovative Tätigkeit deutscher Werften beeinträchtigen und damit den Zuwendungszweck gefährden.

So müssten die Werften bei einer bedingten Rückzahlbarkeit der Zuwendung Rückstellungen bilden. Diese würden sich negativ auf ihre Liquidität auswirken und den Zugang zu Finanzierungsinstrumenten beeinflussen. Für die mittelständisch geprägten Werften sei es aber ohnehin schwierig, Neubauten zu finanzieren. Zudem konkurrierten deutsche Werften auf dem Weltmarkt mit europäischen und internationalen Wettbewerbern. Diese hätten durch ihre Unternehmensgröße und/oder staatliche Unterstützung deutlich bessere Finanzierungsmöglichkeiten für den Neubau von Schiffen. Das Innovationsprogramm sei ein effizientes und wichtiges Programm, um die globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Schiffbauindustrie zu unterstützen. Im Vergleich zu europäischen und internationalen Wettbewerbern sei die staatliche Unterstützung allerdings wesentlich geringer.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Ob die Risiken einer erstmals angewandten Innovation eingetreten sind, lässt sich anhand des Gutachtens zur Antragstellung feststellen. Tritt das dort bezeichnete Risiko nicht ein, hat die Förderung ihren Zweck erreicht. In diesem Fall ist die Zuwendung zurückzufordern. Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, die befristet ausgesetzte Regelung nicht wieder einzuführen.

Wenn das BMWi mit der Innovationsförderung Wettbewerbsnachteile deutscher Werften gegenüber internationalen Wettbewerbern ausgleichen möchte, macht es sich rechtlich angreifbar. Falls europäische Wettbewerber durch staatliche Hilfen oder Einflussnahmen marktbeeinflussende Vorteile erlangen, wäre dies über die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union

zu korrigieren.

Das BMWi muss Fördermittel zurückfordern, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Anderenfalls führt dies zu haushaltsrechtlich nicht gewünschten Mitnahmeeffekten und einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz. Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Einschätzung, dass das Förderprogramm den mittelständischen deutschen Werftbetrieben zugutekommt. Die größten Nutznießer der Förderung sind Werftengruppen, die keine mittelständischen Unternehmen sind. Sie haben bereits lange vor der Förderung innovative Produkte entwickelt und damit ihre Spitzenpositionen im Weltmarkt erreicht. Sie entwickeln ihre Innovationen bereits aus eigenem Antrieb weiter, um ihre Marktposition zu festigen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen und die Förderung stärker auf die kleinen und mittelgroßen Werften auszurichten.