BUNDES
RECHNUNGS
HOF

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

Förderung unternehmerischen Know-hows

Förderung von Unternehmensberatungen für KMU

16. Oktober 2026

Geschäftszeichen: III 1 - 0002793 - I

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 5

1 Grundlagen der Förderung und Zielsetzung der Prüfung 9

2 Erfolgskontrollen zum Förderprogramm 12

2.1 Abschließende Erfolgskontrolle zur Förderperiode 2016 bis 2022 12

2.2 Begleitende Erfolgskontrolle 18

2.3 Analysen des Bundesrechnungshofes zur Nutzung des Förderprogramms 22

2.4 Würdigung 24

2.5 Empfehlungen 25

2.6 Stellungnahme des BMWE 26

2.7 Abschließende Würdigung 27

3 Durchführungsaufwand für das Förderprogramm 28

3.1 Darstellung des Durchführungsaufwands durch das BMWE 28

3.2 Näherungsweise Ermittlung des vollständigen Durchführungsaufwands 29

3.3 Zahlungszeitpunkt der Fallpauschalen 31

3.4 Würdigung 31

3.5 Empfehlungen 31

3.6 Stellungnahme des BMWE 32

3.7 Abschließende Würdigung 32

4 Qualitätssicherung im Förderprogramm 33

4.1 Prüfen der Anträge durch Leitstellen 34

4.2 Prüfen der Verwendungsnachweise durch Leitstellen 35

4.3 Prüfen der Verwendungsnachweise durch das BAFA 37

4.4 Regionalpartner-Gespräche 39

4.5 Fachaufsicht über das BAFA zur Qualitätssicherung 40

4.6 Würdigung 40

4.7 Empfehlungen 41

4.8 Stellungnahme des BMWE 41

4.9 Abschließende Würdigung 42

5 Fazit 43

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) möchte die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unterstützen. Dafür fördert es u. a. Beratungsleistungen von bis zu fünf Tagen durch externe Beraterinnen und Berater (Beratende) mit bis zu 80 % der Beratungskosten. KMU und freiberuflich Tätige können diese Förderung mehrfach in Anspruch nehmen. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist für die Administration des Förderprogramms zuständig. Es hat in den Prozess sechs Leitstellen eingebunden, die insbesondere Kontakt zu den Antragstellenden halten und die Förderfähigkeit vorprüfen. Im Jahr 2024 betrugen die Ausgaben für die Förderung 31,6 Mio. Euro (Bundesmittel und Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF Plus)).

Das BMWE hat angesichts der im Dezember 2026 auslaufenden Förderrichtlinie zu entscheiden, ob die Förderung überhaupt fortgesetzt oder wie sie ggf. modifiziert wird. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWE dabei die nachfolgenden Prüfungsfeststellungen sowie die prekäre Haushaltslage des Bundes und die deswegen erforderliche Rückführung von Subventionen berücksichtigt. (Tz. 1)

0.1

Das BMWE konnte in seiner abschließenden Erfolgskontrolle zur Förderperiode 2016 bis 2022 nicht nachweisen, inwiefern es mit seinem Förderprogramm das Ziel erreicht, KMU und freiberuflich Tätige nachhaltig in ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Denn aus der zugrundeliegenden externen Evaluation lässt sich der behauptete Effekt von 70 000 gesicherten bzw. geschaffenen Arbeitsplätzen in zwei Jahren nicht ableiten. Auch weitere in der Erfolgskontrolle hervorgehobene Effekte sind deutlich geringer als vom BMWE dargestellt oder eventuell gar nicht auf die Beratungsförderung zurückzuführen. Da das BMWE die Erfolgskontrolle erst vier Jahre nach der externen Evaluation fertigstellte, versäumte es zudem, zeitnah Lerneffekte für künftiges Handeln abzuleiten.

Die dem BMWE für seine begleitende Erfolgskontrolle vorliegenden Informationen sind für eine fundierte Begleitung des Programms unzureichend. Grundlegende Strukturmerkmale zu den Förderempfängern (z. B. Branchenzugehörigkeit), der Abbruchquote und dem Bearbeitungsprozess fehlen in den Standardauswertungen des BAFA. Die Ergebnisse aus der Befragung der Geförderten sind kaum aussagekräftig, da viele der Fragen zu unpräzise formuliert sind. Zugleich weisen die Ergebnisse der Befragung auf nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte hin.

Die Analyse der vorliegenden Förderdaten zeigt, dass durch das Förderprogramm offensichtlich nur ein Bruchteil der Zielgruppe gefördert wird (ungefähr 12 000 Unternehmen pro Jahr

von mehr als 3,5 Millionen KMU). Attraktiv ist das Programm am ehesten für Kleinstunternehmen. Dabei gibt es auch Personen, die mehrere Förderungen für mehrere KMU gleichzeitig erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWE empfohlen, für die anstehende Entscheidung über die Fortsetzung des Förderprogramms eine hinreichende Informationsbasis sicherzustellen: Die im Jahr 2026 beauftragte Evaluation muss die Wirkzusammenhänge zwischen der Förderung, der Beratung, dem unternehmerischen Know-how der Geförderten und den intendierten gesamtwirtschaftlichen Effekten belastbar ermitteln. Für den Fall, dass das BMWE das Förderprogramm fortsetzen will, sollte es insbesondere sicherstellen, dass erkennbare Mitnahmeeffekte und potenziell missbräuchliche Nutzung auf das Unvermeidbare reduziert werden. Außerdem sollte es die Datenlage für seine begleitende Erfolgskontrolle deutlich verbessern und die abschließende Erfolgskontrolle zur Förderperiode 2023 bis 2026 zügig abschließen.

Das BMWE hat in seiner Stellungnahme wesentliche Bewertungen aus seiner abschließenden Erfolgskontrolle abgeschwächt. Es hat zugleich erklärt, dass es das Förderprogramm über den 31. Dezember 2026 hinaus verlängern werde. Es wolle damit die bereitstehenden ESF-Mittel nutzen. Aus der im Jahr 2026 beauftragten Evaluation gebe es bereits Hinweise auf positive Effekte bei den geförderten KMU bzw. freiberuflich Tätigen. Es werde die anstehende abschließende Erfolgskontrolle zeitnah anfertigen, in die begleitende Erfolgskontrolle einzelne weitere Kennzahlen aufnehmen und die Befragung der Geförderten aussagekräftiger gestalten. Die Analysen des Bundesrechnungshofes zur Zielgruppe des Förderprogramms hat das BMWE zur Kenntnis genommen, aber keinen Handlungsbedarf gesehen.

Das BMWE hat sich damit zur Fortsetzung des Förderprogramms entschlossen, ohne dass belastbare Ergebnisse aus der aktuell laufenden Evaluation vorliegen. Bei der begleitenden Erfolgskontrolle wird die Datenlage auch nach den Zusagen des BMWE unzureichend sein.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest: Vorrangig hat das BMWE sicherzustellen, dass die vorgesehenen Wirkungen des Förderprogramms belastbar nachgewiesen werden. Andernfalls ist das Programm nicht wirtschaftlich und zügig einzustellen. (Tz. 2)

0.2

Der in Haushaltsunterlagen genannte Aufwand für die Durchführung des Förderprogramms von angeblich 3,6 % der Ausgaben für die Förderung bildet nicht den vollständigen, tatsächlichen Aufwand ab, da er die Kosten des beteiligten BAFA unberücksichtigt lässt. Nach Abschätzung des Bundesrechnungshofes liegt der vollständige Aufwand mit etwa 10 % deutlich über dem bisher genannten Wert und ebenso deutlich über den Orientierungsgrößen für Förderprogramme. Die Auszahlungspraxis bei den Fallpauschalen an die beteiligten Leitstellen entspricht zudem nicht den Vorgaben der BHO, wonach Vorleistungen grundsätzlich unzulässig sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWE aufgefordert, den vollständigen Durchführungsaufwand unter Berücksichtigung aller relevanter Kosten zu ermitteln und bei seiner Entscheidung über die Fortsetzung des Programms zu berücksichtigen. Es sollte den vollständigen Durchführungsaufwand in den Haushaltsunterlagen ausweisen und parallel auf eine Senkung des Aufwands hinwirken. Auch hat das BMWE bei den Auszahlungen an die Leitstellen die Vorgaben der BHO einzuhalten.

Das BMWE hat erklärt, dass es den vollständigen Durchführungsaufwand informatorisch in Haushaltsunterlagen ausweisen und sich um eine Senkung des Aufwands bemühen werde. Auch seine Auszahlungspraxis werde es entsprechend der BHO anpassen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die vom BMWE zugesagten Anpassungen zur Kenntnis. Bei der bereits getroffenen Entscheidung des BMWE, das Förderprogramm zu verlängern, hat der vergleichsweise hohe Durchführungsaufwand offensichtlich entweder keine oder kaum eine Rolle gespielt. Angesichts der hohen Aufwandsquote hätte das BMWE insbesondere überlegen müssen, ob die Mittel des Bundes und/oder des ESF in anderen Programmen „effizienter" verwendet werden können. (Tz. 3)

0.3

Ungeachtet zahlreicher Prüfschritte und Beteiligter auf verschiedenen Ebenen ist eine angemessene Qualitätssicherung im Förderprogramm derzeit nicht gewährleistet. So lässt sich auf Basis der Angaben der Antragstellenden im Förderantrag nicht gesichert feststellen, ob die antragstellenden KMU überhaupt existieren bzw. die freiberuflich Tätigen wirtschaftlich aktiv sind. Bei der späteren Beurteilung der Verwendungsnachweise durch die Leitstellen unterscheiden sich die Bearbeitungsstandards und -ergebnisse der verschiedenen Leitstellen deutlich (Bearbeitungsdauer, Anteil Positiv-/Negativvoten). Vor seiner Förderzusage korrigiert das BAFA dann 7 % der von ihm (zumeist stichprobenhaft) vertieft untersuchten positiven Leitstellen-Voten zu einer Ablehnung. Rechnet man diese Korrekturquote auf die Mehrheit der nicht vertieft untersuchten und weitestgehend ausgezahlten Förderfälle hoch, sind Fördermittel in Millionenhöhe fehlerhaft ausgezahlt worden. Schließlich ist der Mehrwert der für Jungunternehmen verpflichtenden Regionalpartner-Gespräche nicht klar definiert. Er ist in der Praxis insbesondere dann nicht erkennbar, wenn die Gespräche erst nach Beginn der Beratung geführt werden. Dies trifft auf mehr als die Hälfte der Fälle zu.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Qualitätssicherung im Förderprogramm grundsätzlich neu aufzusetzen, sollte das Förderprogramm fortgesetzt werden.

Das BMWE hat einzelne Verbesserungen in Aussicht gestellt, z. B. eine Anbindung an die Förderzentrale Deutschland für eine bessere Datenlage zu den Antragstellenden und eine Darstellung der Bearbeitungszeiten der Leitstellen im Monatsreporting. Die Regionalpartner-

gespräche sollen in der neuen Förderrichtlinie ersatzlos entfallen. Keinen Handlungsbedarf hat das BMWE u. a. bei der Prüfung der positiven Leitstellen-Voten durch das BAFA gesehen.

Damit will das BMWE die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nur teilweise umsetzen. Zudem bleibt offen, wie und wann es einzelne der zugesagten Änderungen umsetzen wird. Der Bundesrechnungshof hält insgesamt an seinen Empfehlungen fest. (Tz. 4)

0.4

Fazit: Die aktuelle Richtlinie zum Förderprogramm läuft am 31. Dezember 2026 aus. Das BMWE hat daher die Entscheidung über eine Fortsetzung des Programms zu treffen. Hierfür hat es Anfang 2026 eine externe Evaluation beauftragt, deren Ergebnisse noch in diesem Jahr final vorliegen sollen. Das BMWE hat sich inzwischen für die Fortsetzung des Programms entschieden. Das BMWE sollte diese Entscheidung auf Basis der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes überdenken. Es sollte dabei nochmals prüfen, ob das Förderprogramm überhaupt fortgesetzt oder wie es gegebenenfalls modifiziert wird. Bei dieser Entscheidung sollte für das BMWE handlungsleitend die prekäre Haushaltssituation des Bundes sein. Sie macht es unumgänglich, dass Subventionen deutlich zurückgeführt werden. Dies gilt insbesondere für Subventionen mit einer so schwachen bzw. nicht nachgewiesenen Wirksamkeit wie im vorliegenden Fall. (Tz. 5)

1 Grundlagen der Förderung und Zielsetzung der Prüfung

Wir haben Ihre Ausgaben für die **Förderung unternehmerischen Know-hows** geprüft. Im Kapitel 0902 Titel 686 08 sind dafür im Haushaltsjahr 2026 insgesamt 30,3 Mio. Euro veranschlagt. Sie finanzieren aus dem Titel verschiedene Maßnahmen. Mit diesen wollen Sie die KMU nachhaltig in ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit unterstützen.

Sie fördern u. a. Beratungsleistungen zugunsten von KMU und bestimmten freiberuflich Tätigen (Unternehmensberatungen für KMU). Die **aktuelle Förderrichtlinie** ist seit dem 1. Januar 2023 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2026. Die Förderung wurde in unterschiedlichen Ausgestaltungen bereits mehrfach verlängert. Sie ist eine Subvention im Sinne der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Die Finanzierung des Förderprogramms erfolgt aus der Erläuterung Nummer 1 des o. g. Titels. Das Programm ist kofinanziert aus ESF Plus-Mitteln.[1] Die Ausgaben für das Programm betrugen im Jahr 2024 insgesamt 31,6 Mio. Euro (Bundesmittel und Mittel aus ESF Plus).

Mit dem Förderprogramm verfolgen Sie das **Ziel**, „die Erfolgsaussichten, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit von KMU [und freiberuflich Tätigen] auf der Grundlage der Hilfe zur Selbsthilfe“ zu erhöhen. Darüber hinaus sollen die Beratungen „die unternehmerischen Kompetenzen vertiefen und Arbeitsplätze schaffen sowie sichern“.[2] Da viele KMU und freiberuflich Tätige größenbedingt „vornehmlich auf die Bewältigung des Tagesgeschäfts ausgerichtet“ seien, könnten Beratungen durch eine systematische Analyse mittel- bis langfristiger unternehmerischer Fragen eine wichtige Unterstützung liefern.

Fördergegenstand sind „konzeptionell und individuell durchgeführte Beratungen“ zu „allen wirtschaftlichen, finanziellen, personellen und organisatorischen Fragen der Unternehmensführung“.[3] Die Beratungen dürfen allerdings eine Dauer von fünf Tagen nicht überschreiten. Die Ergebnisse muss der Beratende in einem Bericht dokumentieren. Der gewährte Zuschuss beträgt je nach Region 50 bzw. 80 % der in Rechnung gestellten Beratungskosten von bis zu 3 500 Euro.[4] Die Anzahl der förderfähigen Beratungen je KMU bzw. freiberuflich Tätigen ist begrenzt auf zwei Beratungen pro Jahr und fünf Beratungen pro Förderperiode (aktueller Zeitraum 2023 bis 2026).

[1] Aus ESF Plus-Mitteln wird ein Teil der vom Bund an die Geförderten ausgezahlten Förderungen sowie der Verwaltungskosten im BAFA gedeckt (Erläuterung Nummer 3 zu o. g. Titel).
[2] Förderrichtlinie vom 14. Dezember 2022 in der geänderten Fassung vom 12. Dezember 2024, Nummer 1.1.
[3] Förderrichtlinie vom 14. Dezember 2022 in der geänderten Fassung vom 12. Dezember 2024, Nummer 2.1.
[4] Die Förderung beträgt 50 % in den alten Bundesländern (zuzüglich Region Leipzig und Land Berlin, abzüglich Lüneburg und Trier) und 80 % in den restlichen Regionen. Förderrichtlinie, Stand 14. Dezember 2022, Nummer 5.2.

Die Beratung ist nur **förderfähig**, wenn sie von Beratenden durchgeführt wird, die beim BAFA registriert und freigegeben sind. Insgesamt waren im Mai 2026 rund 3 900 Beratende freigegeben. Wesentliche Voraussetzungen sind, dass

→ die Beratenden ihren beruflichen Schwerpunkt auf entgeltlicher Beratung haben,
→ sie ein geeignetes Qualitätssicherungsinstrument eingeführt haben (nachgewiesen durch ein entsprechendes Zertifikat, eine Mitgliedschaft in einem Beraterverband oder eine selbsterstellte Dokumentation) und
→ sie eine richtlinienkonforme Beratung gewährleisten.[5]

Die zuständige **Bewilligungsbehörde** für die Förderung ist das Ihnen nachgeordnete BAFA. Sechs Leitstellen halten den Kontakt zu den Antragstellenden und unterstützen das BAFA, indem sie u. a. die Unterlagen der Antragstellenden prüfen.[6] Das BAFA hat hierfür mit ihnen Projektträgerverträge geschlossen.[7]

Das **Förderverfahren** sieht vor, dass die KMU und freiberuflich Tätigen in einem ersten Schritt auf der Antragsplattform des BAFA einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses stellen. Dabei wählen sie auch die bevorzugte Leitstelle aus. Erst wenn die Leitstelle die formalen Fördervoraussetzungen geprüft und bei positivem Ergebnis ein Informationsschreiben an die Antragstellenden versendet hat (unverbindliche „Inaussichtstellung" im Namen des BAFA), dürfen die KMU und freiberuflich Tätigen die Beratung beauftragen. Binnen sechs Monaten ab Inaussichtstellung haben sie dann die Unterlagen zur durchgeführten Beratung sowie weitere Dokumente (u. a. Rechnung des Beratenden, Nachweis über die Zahlung des Honorars) über die Antragsplattform des BAFA einzureichen. Die Leitstelle bereitet auf Basis dieser und ggf. weiterer nachgeforderter Unterlagen ein Votum vor und übergibt den Fall zur Entscheidung an das BAFA (Verwendungsnachweisprüfung). Bei positiver Prüfung im BAFA erhalten die KMU und freiberuflich Tätigen die von Ihnen bereits gezahlten Beratungskosten anteilig gefördert.

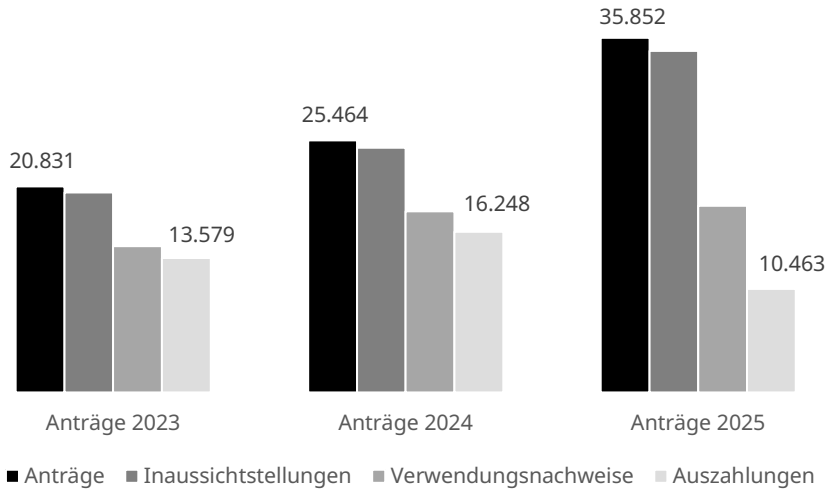
Die **Antragszahlen** sind in den letzten Jahren in der Tendenz gestiegen. Sie begründeten dies u. a. damit, dass andere Förderprogramme für KMU bzw. freiberuflich Tätige ausgelaufen sind (go-inno, go-digital). So gingen in den Jahren 2023 und 2024 insgesamt 46 300 Anträge ein. Zu 45 000 dieser Anträge stellten die Leitstellen eine Förderung in Aussicht. Später reichten die Antragstellenden in 33 100 dieser Fälle Verwendungsnachweise ein. Nach Prüfung des Verwendungsnachweises zahlte das BAFA in 29 800 der Fälle eine Förderung aus (siehe Abbildung 1). Die Gesamtsumme der Förderungen für diese Fälle betrug 61,7 Mio. Euro.[8]

[5] BAFA, Merkblatt Beratereigenschaft, Stand: 1. Januar 2023. Vergleichbar auch in der Förderrichtlinie.
[6] Die Leitstellen übernehmen daneben auch die Information über das Förderprogramm „in der Fläche" sowie den Aufbau und die Betreuung eines überregionalen Netzwerks von Ansprechpartnern „vor Ort" (Regionalpartner, Tz. 4.4).
[7] BBG Bundesbetriebsberatungsstelle GmbH, Deutsche Industrie- und Handelskammer - DIHK Service GmbH, Fördergesellschaft des Bundesverbands der Selbständigen e. V. (BDS-DGV) mbH für die gewerbliche Wirtschaft und Freie Berufe, INTERHOGA – Gesellschaft zur Förderung des Deutschen Hotel- und Gaststättengewerbes mbH, Leitstelle für Gewerbeförderungsmittel des Bundes, Zentralverband des Deutschen Handwerks.
[8] Datenstand per Februar 2026.

Abbildung 1

Kerndaten zum Programm Unternehmensberatungen für KMU

Die Antragszahlen sind in den letzten Jahren in der Tendenz gestiegen. Allerdings reichen zahlreiche Antragstellende im weiteren Verlauf keine Verwendungsnachweise ein. Schließlich erhielten nur zwei Drittel der Antragstellenden der Jahre 2023 und 2024 eine Förderung.



Erläuterung: Vorläufige Daten zu Verwendungsnachweisen und Auszahlungen insbesondere zum Jahr 2025, da zum Zeitpunkt der Datenerhebung durch den Bundesrechnungshof noch Verwendungsnachweise eingereicht werden konnten.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWE; BAFA, Stand: Februar 2026.

Mit unserer **abschließenden Prüfungsmitteilung** teilen wir Ihnen die Ergebnisse unserer Prüfung des Förderprogramms hinsichtlich der bisherigen Erfolgskontrollen (Tz. 2), des Durchführungsaufwands (Tz. 3) und der Qualitätssicherung (Tz. 4) mit. Dabei haben wir Ihre Stellungnahme zu den vorläufigen Prüfungsfeststellungen berücksichtigt.

Die aktuelle Richtlinie zum Förderprogramm läuft am 31. Dezember 2026 aus. Sie haben daher im Laufe des Jahres 2026 die **Entscheidung über eine Fortsetzung des Programms** zu treffen. Hierfür haben Sie Anfang 2026 eine Evaluation beauftragt, deren Ergebnisse noch im Jahr 2026 vorliegen sollen. Sie sollten unsere Prüfungsfeststellungen bei Ihrer anstehenden Entscheidung berücksichtigen, ob Sie das Förderprogramm überhaupt fortsetzen oder wie Sie es gegebenenfalls modifizieren. Bei Ihrer Entscheidung sollte für Sie handlungsleitend die prekäre Haushaltssituation des Bundes sein. Sie macht es unumgänglich, dass Subventionen deutlich zurückgeführt werden.

Wir verweisen dazu auf den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung vom 15. Juli 2026.[9]

[9] Bundesrechnungshof, Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung Subventionen verdreifacht – enormes Einsparpotenzial noch nicht genutzt vom 15. Juli 2026, Gz.: III 1 - 000383/VIII 1 - 0003865/VIII 3 - 0003381.

2 Erfolgskontrollen zum Förderprogramm

2.1 Abschließende Erfolgskontrolle zur Förderperiode 2016 bis 2022

Sie legten im November 2024 eine abschließende Erfolgskontrolle für die Förderperiode 2016 bis 2022 des Förderprogramms vor. Insgesamt habe das Programm die angestrebten Ziele erreicht. In Ihrer Zusammenfassung hoben Sie hervor:

- → Die angestrebte Anzahl von 13 000 Beratungen pro Jahr sei erreicht (Tz. 2.1.1).
- → Bei abgeleiteten Zielen gebe es eine „positive Bilanz", z. B. beim unternehmerischen Know-how der Geförderten (Tz. 2.1.2) und deren Innovationsfähigkeit (Tz. 2.1.3).
- → Der gesamtwirtschaftliche Mehrwert liege darin, dass durch das Förderprogramm alleine in den Jahren 2017 und 2018 mehr als 70 000 Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen worden seien (Tz. 2.1.4).[10]

Die Beratungsanzahl entnahmen Sie den Auswertungen des BAFA für die Förderjahre 2016 bis 2022. Für Ihre Einschätzungen zu den abgeleiteten Zielen und dem gesamtwirtschaftlichen Mehrwert griffen Sie insbesondere auf eine externe Evaluation mit Abschlussbericht vom 30. November 2020 zurück. Der Gutachter hatte darin u. a. Geförderte, Nichtgeförderte und Nichtberatene befragt und verglichen. Um den gesamtwirtschaftlichen Effekt der Förderung abzuschätzen (Arbeitsplätze und andere Effekte), nutzte er die Förderungen der Jahre 2017 und 2018 als Zahlenbasis.

Zwischenfazit

Sie haben Ihre abschließende Erfolgskontrolle für die Förderperiode 2016 bis 2022 erst Ende 2024 finalisiert, also knapp zwei Jahre nach Ende der Förderperiode. Sie basierte zu wesentlichen Teilen auf einer externen Evaluation, die Ihnen bereits vier Jahre vorlag. Hinsichtlich der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Effekts fußte sie sogar im Wesentlichen auf Förderdaten der Jahre 2017 und 2018.

2.1.1 Erreichen der angestrebten Anzahl von Beratungen

Sie stellten in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle dar, dass gegenüber dem Ziel von 13 000 Beratungen pro Jahr tatsächlich durchschnittlich 13 500 Beratungen gefördert worden seien. Das Ziel sei damit erreicht worden.

[10] Wir stellen zu diesen von Ihnen in der Zusammenfassung der Erfolgskontrolle hervorgehobenen Aspekten unsere Erkenntnisse dar. Dies hat nicht den Anspruch, alle Inhalte Ihrer Erfolgskontrolle umfassend zu würdigen.

Auf das Verhältnis zwischen den insgesamt rund 150 000 Anträgen in der Förderperiode 2016 bis 2022 und den rund 95 000 späteren Auszahlungen gingen Sie nicht näher ein. Dass somit bei rund 35 % der Anträge die Beratung später nicht durchgeführt oder nicht gefördert wurde, thematisierten Sie in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle nicht. Sie erklärten uns gegenüber, dass KMU und freiberuflich Tätige die Beratung oft wegen unerwarteter Ereignisse oder zeitlicher Engpässe verschieben oder absagen müssten. Bei einer Befragung hätten 44 % der Befragten diesen Grund angegeben. Zu den verbleibenden 56 % machten Sie keine Angaben.

Sie gaben in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle auch nicht an, wie viele KMU bzw. freiberuflich Tätige letztlich gefördert wurden (Antragsberechtigte konnten für mehrere Beratungen Förderung erhalten).

Zwischenfazit

In Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle ist die Darstellung zur quantitativen Zielerreichung stark verkürzt. Dadurch würdigen Sie wichtige quantitative Aspekte nicht, insbesondere:

→ Mehr als ein Drittel der Anträge führte später nicht zu einer Förderung. Diesen hohen Anteil haben Sie in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle nicht thematisiert und auch Ihre späteren Erläuterungen erklären dies nur teilweise.
→ Es blieb in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle zudem offen, wie viele KMU bzw. freiberuflich Tätige das Förderprogramm letztlich in Anspruch nahmen, da sich diese mehrere Beratungen fördern lassen konnten. Damit befasst sich die grundlegend angelegte abschließende Erfolgskontrolle nicht mit einem wesentlichen Aspekt der „Breitenwirkung“ des Förderprogramms.

2.1.2 Verbessertes unternehmerisches Know-how der Geförderten

In Ihrer Erfolgskontrolle vom November 2024 stellten Sie mit Verweis auf die externe Evaluation aus dem Jahr 2020 dar, dass sich KMU und freiberuflich Tätige nach der Förderung kompetenter als zum Zeitpunkt der Antragstellung einschätzen.

Tatsächlich ermittelte der Gutachter in der externen Evaluation auf Basis seiner Befragungen, dass sich geförderte Unternehmen „heute […] kompetenter als zum Zeitpunkt ihrer Antragstellung“ einschätzten. Nach der konkreten Fragestellung in der Befragung war nur ein zeitlicher, kein inhaltlicher oder gar kausaler Zusammenhang zwischen Beratung und Kompetenz-Entwicklung der Befragten erforderlich.

Der Gutachter fragte dabei die Entwicklung von insgesamt 15 Kompetenzbereichen unternehmerischen Know-hows ab.[11] In einer grafischen Ergebnisdarstellung ist bei der

[11] Z. B. Organisationskompetenz, Qualitätsmanagement/-sicherung, EDV-/IT-Anwendung, Führungskompetenz.

Gruppe der Geförderten bei allen Kompetenzbereichen eine Verbesserung erkennbar. Eine vergleichbare Darstellung zu möglichen Verbesserungen bei den Vergleichsgruppen (Nichtgeförderte, Nichtberatene) enthält die externe Evaluation nicht.

Der Gutachter führte textlich aus, dass im Vergleich von Nichtberatenen, Nichtgeförderten und Geförderten bei 12 der 15 abgefragten Kompetenzbereiche „statistisch signifikante" Unterschiede bestünden. Es lasse sich daher „grundsätzlich" ableiten, dass die Beratung „zu relevanten Kompetenzzuwächsen unternehmerischen Know-hows beiträgt". Zur genaueren Beurteilung verwendete der Gutachter eine Regressionsanalyse, die die Effekte verschiedener Einflussfaktoren auf die Kompetenzentwicklung abschätzte. Dabei habe die Beratungsförderung den größten Effekt auf die Kompetenzentwicklung gehabt. Mit einem R^2 von 0,13 erklärt das Gesamtmodell mit allen berücksichtigten Faktoren 13 % der Unterschiede der Kompetenz-Entwicklung.

Zwischenfazit

Die Frage, wie die Befragten ihr aktuelles unternehmerisches Know-how im Vergleich zu einem früheren Zeitpunkt beurteilen, lässt realistischerweise bei keiner Befragtengruppe einen Rückgang erwarten. Dass der Gutachter bei den Geförderten eine Verbesserung der einzelnen Kompetenzbereiche unternehmerischen Know-hows ermittelt hat, überrascht daher nicht. Den direkten Vergleich, wie sich die Geförderten im Vergleich zu Nichtberatenen und Nichtgeförderten verbessert haben, zeigt die Evaluation allerdings nicht explizit (im Gegensatz zur Analyse zur gesteigerten Innovationsfähigkeit, wo dies dargestellt ist, siehe Tz. 2.1.3).

Ob tatsächlich auch ein statistisch belastbarer kausaler Zusammenhang zwischen Förderung und (überdurchschnittlicher) Know-how-Verbesserung besteht, überprüfte der Gutachter mit einer Regressionsanalyse. Deren Ergebnis deutet auf einen statistisch messbaren, jedoch begrenzten Einfluss der Beratungsförderung auf die Know-how-Verbesserung hin.

2.1.3 Verbesserte Innovationsfähigkeit der Geförderten

In Ihrer Erfolgskontrolle vom November 2024 stellten Sie mit Verweis auf die externe Evaluation aus dem Jahr 2020 dar, dass sich die (geförderte) Beratung auch positiv auf die Innovationsfähigkeit der Geförderten auswirke.

Tatsächlich ermittelte der Gutachter in der externen Evaluation auf Basis seiner Befragungen, dass sich Geförderte hinsichtlich der Innovationsfähigkeit „heute sowohl am fähigsten einschätzen sowie im Vergleich [zu Nichtberatenen und Nichtgeförderten] auch die relativ größte Entwicklung seit der Antragstellung für sich verbuchen."

Dieses Ergebnis beruhte auf der Frage, wie die Befragten auf einer Skala von eins bis vier ihre Innovationsfähigkeit heute und rückblickend vor dem Förderantrag beurteilen. Nach der Frage war demnach kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Beratung und Innovationsfähigkeit erforderlich. In einer Grafik stellte der Gutachter dar, dass sich die Geförderten eine Verbesserung von durchschnittlich 0,38 attestiert hatten. Eine Verbesserung bescheinigten sich auch Nichtgeförderte (0,27) und Nichtberatene (0,26).

Der Gutachter führte in der Evaluation aus, die Ergebnisse seien „statistisch signifikant". Ein kausaler Zusammenhang ist hieraus noch nicht ableitbar. Eine Regressionsanalyse zur Untersuchung eines solchen kausalen Zusammenhangs enthält der Evaluationsbericht nicht (wie beim unternehmerischen Know-how genutzt, siehe Tz. 2.1.2).

Zwischenfazit

Die von Ihnen hervorgehobene Verbesserung der Innovationsfähigkeit aufgrund der Förderung ist in ihrer Bedeutung zu hinterfragen:

→ Die Daten zeigen, dass sich alle befragten Gruppen eine Verbesserung bei der Innovationsfähigkeit attestieren. Der positive Effekt der Förderung kann somit nur in der „zusätzlichen Verbesserung" gegenüber den Vergleichsgruppen liegen. Diese ist zwar statistisch messbar, aber tatsächlich begrenzt (0,11 bzw. 0,12 Beurteilungspunkte). Hierfür muss rechnerisch nur rund jeder neunte Geförderte seine Innovationsfähigkeit um einen einzelnen Beurteilungspunkt besser einschätzen als in den Vergleichsgruppen.
→ Ob ein kausaler Zusammenhang zwischen Förderung und mehr Innovationsfähigkeit besteht, ließe sich mit einer Regressionsanalyse ermitteln. Warum dies vorliegend nicht eingesetzt wurde, ist unklar – zumal diese Methodik bei der Analyse zum unternehmerischen Know-how verwendet wurde (siehe Tz. 2.1.2).
→ In einer möglichen Alternativhypothese besteht statt des von Ihnen behaupteten Zusammenhangs beispielsweise eine Hintergrundvariable der „intrinsischen Offenheit" bei den befragten Geförderten. Diese Offenheit könnte sowohl die Inanspruchnahme von Beratungen als auch die Innovationsbereitschaft/-fähigkeit begünstigen. Der von Ihnen behauptete Einfluss der Beratungsförderung auf die Innovationsfähigkeit wäre so lediglich eine Scheinkorrelation.

2.1.4 Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen bei Geförderten

In Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle vom November 2024 hoben Sie hervor, in der externen Evaluation lasse sich ein „konkret messbarer, gesamtwirtschaftlicher Mehrwert feststellen." Hochgerechnet auf die betrachteten Jahre 2017 und 2018 seien „durch das Förderprogramm ca. 11 500 Arbeitsplätze geschaffen und ca. 61 000 Arbeitsplätze gesichert" worden.

Die Herleitung der Zahlen in der Evaluation ist nachstehend dargestellt. Nach Ausführung des Gutachters handelt es sich dabei um eine Hochrechnung, die „eingeschränkt zu bewerten“ sei. Sie biete einen „Anhaltspunkt für die Einschätzung des Nutzens“.

- **1. Schritt: „Positiver Beitrag“ der Förderung auf Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfragt**
  Für die Evaluation stellte der Gutachter den befragten Geförderten die Frage: „Welchen der folgenden Aspekte der Förderung schreiben Sie einen positiven Beitrag zu Ihrem Unternehmen zu?“ Was unter dem Begriff „positiver Beitrag“ zu verstehen ist, konkretisierte die Befragung nicht. 38 % der Befragten hatten einen positiven Beitrag zu „Gesicherten Arbeitsplätzen“ bejaht und 17 % der Befragten zu „Geschaffenen Arbeitsplätzen“.[12] Diese Quoten wendete der Gutachter auf die Gesamtzahl aller Förderungen der Jahre 2017 und 2018 an. Damit gab es bei rund 12 150 Unternehmen einen positiven Beitrag auf den Erhalt von Arbeitsplätzen und bei rund 5 750 Unternehmen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.
- **2. Schritt: „Seit Abschluss der Beratung“ gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze erfragt.**
  In einer weiteren Frage hatten die Befragten zudem beantwortet, wie viele Arbeitsplätze ihr Unternehmen „seit Abschluss der Beratung“ gesichert bzw. geschaffen habe. Ein kausaler Zusammenhang mit der Beratung oder Förderung ist in der Frage nicht unterstellt. Die Unternehmen, die zuvor einen positiven Beitrag auf die Arbeitsplätze markiert hatten, hatten im Median fünf Arbeitsplätze als seither gesichert und zwei als seither geschaffen angegeben.
- **3. Schritt: Multiplikation der „seit Beratungsabschluss“ gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätze mit der hochgerechneten Anzahl der KMU mit „positivem Beitrag“ der Förderung.**
  Die vorgenannten Werte verwendete der Gutachter für seine Berechnung. Das Ergebnis weist damit rund 61 000 gesicherte Arbeitsplätze (in rund 12 150 Unternehmen jeweils fünf Arbeitsplätze) und 11 500 geschaffene Arbeitsplätze (in rund 5 750 Unternehmen jeweils zwei Arbeitsplätze) aus.

Bei dieser Berechnung fanden insbesondere folgende Aspekte keine Berücksichtigung:

- **81 % der befragten KMU maßen der Beratung allgemein keine zentrale Rolle für die Unternehmensentwicklung bei.**
  In einer separaten Frage sollten die Befragten bewerten, wie bedeutsam die Beratung für die Entwicklung des Unternehmens insgesamt gewesen sei. Diese Frage bezog sich somit nicht auf Einzeleffekte wie Schaffung oder Erhalt von Arbeitsplätzen. Für 28 % der Befragten hatte die Beratung keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In der Mehrheit der Fälle (53 %) war die Beratung „einer von mehreren Faktoren“. In lediglich 19 % der Fälle war die Beratung ein zentraler Faktor.

[12] Insgesamt konnten die Befragten dabei bis zu 17 Alternativen ankreuzen (z. B. auch Kostensenkung und Sachinvestition; Mehrfachnennungen möglich).

→ **50 % der befragten KMU hätten die Beratung auch ohne Förderung durchgeführt.**
Inwiefern die Förderung ursächlich für die durchgeführte Beratung war, stellte der Gutachter in seiner Evaluation nicht eindeutig dar. Er führte lediglich aus, dass 10 % der Geförderten „auch ohne die Förderung eine Beratung im gleichen Umfang und zur gleichen Zeit in Anspruch genommen hätten". Wie viele hingegen auch ohne eine Förderung die Beratung mit eingeschränktem Umfang oder später durchgeführt hätten, blieb unklar – obwohl es diese Antwortalternativen im Fragebogen gab.
Die Ursächlichkeit der Förderung für die Beratung wird inzwischen auch fortlaufend im Monitoring der begleitenden Erfolgskontrolle erhoben. Demnach würden rund 50 % der Geförderten die Beratung auch ohne Förderung unverändert, mit eingeschränktem Umfang oder später durchführen (siehe Tz. 2.2.2).
→ **70 % der KMU sind Kleinstunternehmen.**
An anderer Stelle in der Evaluation beschreibt der Gutachter, 70 % der Geförderten hätten weniger als zehn Mitarbeitende (Kleinstunternehmen).

Zwischenfazit

Die Abschätzung der Fördereffekte auf die Arbeitsplätze sowohl in der externen Evaluation als auch in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle ist nicht belastbar. Sogar der Gutachter hielt die Ergebnisse nur für „eingeschränkt" nutzbar. Denn die Herleitung hat offensichtliche methodische Schwächen und überschätzt die Effekte massiv:

→ Der Gutachter fragte allgemein einen „positiven Beitrag" der Beratung auf Schaffung oder Erhalt von Arbeitsplätzen ab. Diese Frage ist weit interpretierbar. Sie ist keinesfalls so zu interpretieren, dass die Beratung Arbeitsplätze direkt gesichert oder gar geschaffen hat. Tatsächlich benannte nicht einmal jeder fünfte Befragte in einer anderen Frage die Beratung als zentralen Erfolgsfaktor der Unternehmensentwicklung.
→ Dass die Beratung mit ihrem diffusen Effekt auf die Arbeitsplätze überhaupt durch die Förderung ausgelöst wurde, unterstellen Sie zwar, ist aber der Zahlenbasis nicht klar zu entnehmen. Tatsächlich deuten die Erkenntnisse aus dem laufenden Monitoring darauf hin, dass viele Beratungen auch ohne Förderungen beauftragt würden, wenn auch zum Teil mit geringerem Umfang oder zu einem späteren Zeitpunkt. Dies bedeutet zugleich, dass erhebliche Mitnahmeeffekte bestehen.
→ Offensichtlich unglaubwürdig ist ferner die Interpretation, dass die Förderung in den entsprechenden Unternehmen je fünf Arbeitsplätze gesichert bzw. zwei geschaffen hat. Betrachtet man die konkrete Fragestellung und die Grundgesamtheit der Befragten, handelt es sich bei den Werten eher um die Anzahl jeweils aller dortigen Arbeitsplätze, die „seit", nicht „wegen" der Beratung erhalten bzw. geschaffen wurden.

2.2 Begleitende Erfolgskontrolle

Das BAFA übersendet Ihnen jeweils am Jahresende zwei Auswertungen, die Kennzahlen zur Förderaktivität im abgelaufenen Jahr (Jahresstatistik) und Ergebnisse der laufenden Befragung von Geförderten (Monitoring-Fragebogen) ausweisen.[13]

2.2.1 Jahresstatistik des BAFA zu Anträgen und Auszahlungen

In einer Tabelle stellt das BAFA dar, auf welche „Beratungsbereiche" sich die im betrachteten Jahr bearbeiteten Anträge und veranlassten Auszahlungen verteilten. Demnach entfielen im Jahr 2024 von den 14 000 Auszahlungen 50 % auf die Kategorie „wirtschaftlich", 40 % auf die Kategorie „organisatorisch" und der Rest auf die beiden übrigen Kategorien „finanziell" und „personell".

In einer weiteren Tabelle sind die bearbeiteten Anträge und veranlassten Auszahlungen nach Bundesländern aufgeschlüsselt. Demnach waren im Jahr 2024 Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern die Bundesländer mit den meisten Auszahlungen (mengenmäßig), während die Auszahlungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen insgesamt am höchsten waren (wertmäßig).

Keine Informationen bietet die Jahresstatistik beispielsweise

- → zur Verteilung der Anträge und Auszahlungen auf Branchen, Größenklassen oder andere Charakteristika der Geförderten, die aus deren Antrag bereits in elektronischer Form vorliegen und automatisch auswertbar sind,
- → zur relativen Inanspruchnahme des Programms in den verschiedenen Bundesländern, d. h. bezogen auf die Grundgesamtheit der KMU bzw. freiberuflich Tätigen im jeweiligen Bundesland,[14]
- → zur absoluten oder relativen Verteilung der Anträge und Auszahlungen auf die Leitstellen und zu Leistungsparametern der Leitstellen, z. B. Bearbeitungsdauer, Korrekturbedarfe durch das BAFA,
- → zu relevanten Prozessparametern, z. B. wie viele Anträge auf welchen Stufen enden und aus welchen Gründen es nicht zur Auszahlung kommt.

Zwischenfazit

Die Ihnen vorgelegte Jahresstatistik ermöglicht keine effektive begleitende Erfolgskontrolle. Denn sie enthält nur rudimentäre Angaben zur Umsetzung des Förderprogramms. Wesentliche Parameter für eine angemessene Beurteilung sind jedoch nicht

[13] Zudem stellt das BAFA dem BMWE folgende Daten monatlich bereit: Anzahl der eingegangenen Anträge und Verwendungsnachweise; Anzahl der Auszahlungen, damit ausgezahlter Förderbetrag und noch verfügbare Haushaltsmittel; Anzahl der neu registrierten sowie der aktuell freigeschalteten Beratenden (siehe hierzu auch Tz. 4.5).

[14] Gemäß unserer Analyse der bundeslandspezifischen Förderungen im Jahr 2024 wurden beispielsweise in Sachsen-Anhalt 1,8 Beratungen je 100 KMU gefördert, während in Bremen die Quote um knapp den Faktor 10 niedriger lag.

abgedeckt. So bleibt beispielsweise unklar, wie viele Anträge aus welchen Gründen nicht zu einer Förderung führen, wie lange Prüfungen durch Leitstellen sowie das BAFA dauern und wie gut die Prozesse funktionieren. Es fehlt auch eine nähere Analyse der Förderempfänger, obwohl entsprechende Daten grundsätzlich vorliegen. Sie verzichten damit darauf, mögliche Schwächen in den Prozessen und bei der Ansprache der Zielgruppe bereits während der Förderperiode zu erkennen und zeitnah zu adressieren.

2.2.2 Auswertung des BAFA zum Monitoring-Fragebogen

Beim Einreichen der Verwendungsnachweise müssen alle KMU bzw. freiberuflich Tätigen einen Online-Fragebogen zu den Hintergründen und zur Qualität der Beratung beantworten. Sie werden dabei nach dem Eindruck der Leitstellen „regelmäßig" durch die Beratenden unterstützt – sowohl beim Einreichen der Unterlagen als auch beim Beantworten des Fragebogens. Am Jahresende übersendet Ihnen das BAFA eine Jahresauswertung zu den Antworten der Geförderten. Diese zeigte für das Jahr 2024 u. a.:

- → Zur Bedeutung der Förderung bei der Beratung gaben 10 % der Geförderten an, dass sie die Beratung auch ohne Förderung genauso in Anspruch genommen hätten. Weitere 40 % hätten die Beratung ohne Förderung später oder in geringerem Ausmaß durchführen lassen. 50 % hätten auf die Beratung gänzlich verzichtet. Sie haben darauf hingewiesen, dass es gerade bei Kleinstunternehmen eine wichtige Rolle spiele, dass eine Beratung früher oder in größerem Umfang erfolge.
- → Zur Umsetzung von Maßnahmen gaben 9 % der Geförderten an, dass bei Einreichung der Verwendungsnachweise bereits konkrete betriebliche Maßnahmen umgesetzt worden seien. Die restlichen Geförderten hatten solche Maßnahmen eingeleitet (58 %) oder planten dies zumindest (33 %). Welchen Umfang die Maßnahmen mindestens haben mussten, war nicht spezifiziert. Vergleichbar unspezifisch war auch eine Frage zu Investitionen aufgrund der Beratung.
- → Auf die Frage, ob die Beratung zu Erhalt oder Schaffung von Arbeitsplätzen „beigetragen" habe, gaben 40 % an, dass kein Einfluss bestanden habe. Bei weiteren 40 % habe die Beratung zum Erhalt und bei den verbleibenden knapp 20 % zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen.
- → Mehr als 90 % der Geförderten waren mit der Arbeit der Leitstellen zufrieden (Durchschnittsbewertung 1,3 auf einer sechsstufigen Skala). Sogar 98 % der Befragten würden das Beratungsangebot weiterempfehlen. Fast 100 % der Befragten gaben an, ihr unternehmerisches Wissen sei gestärkt worden (ohne nähere Spezifikation). Zudem waren 95 % der Befragten mit dem Beratenden zufrieden (Durchschnittsbewertung 1,2 auf einer sechsstufigen Skala). In der Evaluation aus dem Jahr 2020 waren die

Bewertungen für die Beratenden ebenfalls positiv, blieben aber hinter den Monitoring-Ergebnissen zurück.[15]

Erläuterungen zu diesen Zahlen erstellt das BAFA für Sie nicht, steht aber für mögliche Rückfragen bereit. Sie führten aus, sowohl die Jahresstatistik als auch die Monitoring-Ergebnisse nach Erhalt zu sichten und referatsintern zu besprechen. Ein schriftlicher Vorgang, der die Detailtiefe Ihrer Sichtung erkennbar macht, liegt uns nicht vor.

Zwischenfazit

Die Antworten der KMU im Monitoring-Fragebogen legen Mitnahmeeffekte bei der Förderung nahe. Weitere Ergebnisse des Monitoring-Fragebogens sind hingegen kaum verlässlich interpretierbar, denn:

→ Zwar geben fast alle Befragten an, „Maßnahmen“ oder „Investitionen“ aufgrund der Beratung umgesetzt zu haben bzw. dies tun zu wollen. Ohne ein Mindestkriterium für diese Begriffe ist allerdings eine verlässliche Interpretation der hohen Zustimmungsquote nicht möglich.
→ Die Fragestellung zur Auswirkung der Beratung auf die Arbeitsplätze ist gänzlich ungeeignet. Denn es bleibt der individuellen Interpretation überlassen, wann die Beratung zu Erhalt oder Schaffung von Arbeitsplätzen „beigetragen“ hat.
→ Die sehr positiven Beurteilungen insbesondere zu den Beratenden und den Beratungsergebnissen sind ebenfalls zu hinterfragen, wenn die Beratenden diese Beurteilungen selbst als Dienstleistung für die KMU bzw. freiberuflich Tätigen ausfüllen (oder auch nur dabei anwesend sind).

2.2.3 Maßnahmencontrolling durch das Ressort

Um die Zielerreichung des Förderprogramms begleitend zu beurteilen zu können, nutzen Sie insbesondere fünf Indikatoren (siehe Tabelle 1). Neben der Anzahl der jährlich geförderten Beratungen aus der Jahresstatistik des BAFA sind dies vier Angaben zu den Wirkungen der Beratung bei den Geförderten, die auf deren Selbsteinschätzung im Monitoring-Fragebogen des BAFA basieren.

[15] Dort bewerteten die Beratenen die verschiedenen Kompetenzaspekte des Beratenden mit 1,3 bis 1,5 auf einer 4-stufigen Skala. Die verschiedenen Aspekte der Beratungsleistung bewerteten sie durchschnittlich mit 1,4 bis 1,7 auf einer 4-stufigen Skala.

Tabelle 1

Ziele, Indikatoren und Erreichungsgrade des Förderprogramms

Priorität	Zielbeschreibung	Indikator	Soll-Wert	Ist-Wert (2024)
			Anzahl	
1	Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit - Bessere und schnellere Reaktion auf sich schnell verändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen	Geförderte Beratungen	13 000	14 126
			in %	
2	Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit - Umsetzung konkreter betrieblicher Maßnahmen aufgrund Beratung	Anteil der geförderten Unternehmen, die angaben, dass durch die Beratung konkrete betriebliche Maßnahmen geplant oder durchgeführt wurden	80	99,8
3	Erhöhung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit - Stärkung des unternehmerischen Wissens	Anteil der geförderten Unternehmen, die angaben, dass durch die Beratung ihr unternehmerisches Wissen gestärkt wurde	90	99,1
4	Erhöhung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit - Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in den geförderten Unternehmen	Anteil der geförderten Unternehmen, die angaben, zu planen, durch die Beratung Arbeitsplätze zu erhalten bzw. zu schaffen	35	58,6
5	Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit - Auslösen von Investitionen aufgrund Beratung	Anteil der geförderten Unternehmen, die angaben, dass infolge der Beratung Investitionen getätigt werden sollen	50	65,5

Quelle: BAFA, MCS, Datenblatt-Nummer 967, S. 3 und 6.

Zwischenfazit

Sie ziehen für Ihre begleitende Erfolgskontrolle des Förderprogramms neben der Anzahl der geförderten Beratungen insbesondere die Ergebnisse des Monitoring-Fragebogens heran. Die dort formulierten Fragen sind jedoch so vage, dass die Aussagekraft der Antworten gering ist (Tz. 2.2.2 zu Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen, zu Maßnahmendurchführungen und zu Investitionsplänen, Tz. 2.1.2 zu unternehmerischem Wissen). Es verbleibt im Wesentlichen somit nur die Anzahl der geförderten Beratungen als belastbarer Zielindikator. Es bleibt aber bereits offen, auf wie viele KMU und freiberuflich Tätige sich die Beratungen verteilen (siehe Tz. 2.1.1).

2.3 Analysen des Bundesrechnungshofes zur Nutzung des Förderprogramms

Das BAFA stellte uns während der Prüfung eine Liste aller Förderanträge aus den Jahren 2023 bis 2025 bereit. Zu jedem Antrag waren darin Informationen zum antragstellenden KMU bzw. freiberuflich Tätigen, zum Beratenden, zur geförderten Beratung und zum Verlauf der Förderentscheidung enthalten. Diese Daten sind Grundlage der nachstehend dargestellten Analysen.[16]

2.3.1 Insgesamt begrenzte Relevanz des Förderprogramms

In den Jahren 2023 und 2024 stellten durchschnittlich 18 000 KMU und freiberuflich Tätige 23 000 Anträge auf eine Förderung. Bezogen auf die Grundgesamtheit der KMU-Unternehmen von rund 3,5 Millionen Unternehmen in Deutschland bedeutet dies, dass jährlich rund 0,5 % der Zielgruppe eine Förderung beantragten.

Rund ein Drittel der Antragstellenden erhielt später keine Förderung – oft, weil sie die erforderlichen Verwendungsnachweise nicht einreichten.[17]

Die Anträge der Jahre 2023 und 2024 führten schließlich im Durchschnitt der beiden Jahre zu 15 000 Förderungen bei 12 000 KMU bzw. freiberuflich Tätigen. Bezogen auf die Grundgesamtheit von rund 3,5 Millionen KMU in Deutschland bedeutet dies, dass jährlich rund 0,3 % der Zielgruppe das Förderprogramm in Anspruch nahmen.[18]

Das BMWE hat als eines der Ziele des Programms festgelegt, 13 000 geförderte Beratungen zu erreichen (siehe Tz. 2.2.3).

Zwischenfazit

Das Förderprogramm, das „seit Jahrzehnten“ inhaltlich kaum beschränkte externe Beratungsleistungen zu 50 % oder mehr fördert, spricht offensichtlich nur einen Bruchteil der Zielgruppe an. Entsprechend gering sind die Antragszahlen im Vergleich zur Zahl der potenziellen Antragstellenden.

Zudem ist das bisherige quantitative Ziel von „13 000 geförderten Beratungen“ pro Jahr nicht stringent, da es im Sinne der Breitenwirkung auch auf die Anzahl der geförderten Unternehmen abstellen sollte.

[16] Im Fokus standen dabei Anträge der Jahre 2023 und 2024, da zu diesen zum Zeitpunkt der Datenerhebung keine Verwendungsnachweise mehr eingereicht werden konnten. Zu Anträgen des Jahres 2025 konnten hingegen noch Verwendungsnachweise eingereicht werden. Datenstand: Februar 2026.

[17] Siehe auch Abbildung 1, die eine vergleichbare Quote ausweist, aber bezogen auf Förderfälle, nicht Unternehmen.

[18] Bezogen auf die von Ihnen hervorgehobene Kernzielgruppe der Förderung, die Kleinst- und Kleinunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten, liegt die Quote geringfügig höher bei 0,35 %.

2.3.2 Hauptnutzer Kleinstunternehmen

Die Anträge auf eine Förderung kamen in den Jahren 2023 und 2024 zu 26 % von KMU bzw. freiberuflich Tätigen, die laut Eigenangabe null oder einen Mitarbeitenden haben. 65 % der Anträge stammen von KMU bzw. freiberuflich Tätigen, die die Größendefinition des Kleinstunternehmens erfüllen (0 bis 9 Mitarbeitende). Auf Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitenden entfielen weniger als 2 % der Anträge. Bei den späteren Auszahlungen sind die Quoten vergleichbar.

Zwischenfazit

Das Programm spricht innerhalb der Zielgruppe insbesondere Kleinstunternehmen an.

2.3.3 Hohe Nutzungsintensität bei einzelnen Antragsberechtigten

Analyse nach KMU bzw. freiberuflicher Tätigkeit

Die Anträge der Jahre 2023 und 2024 führten zu insgesamt rund 30 000 Förderungen. Diese verteilten sich auf insgesamt 24 000 KMU bzw. freiberuflich Tätige. In diesem Zeitraum konnten die antragsberechtigten KMU bzw. freiberuflich Tätigen jeweils vier Beratungen fördern lassen.[19] Insgesamt machten ca. 300 Unternehmen hiervon Gebrauch. Weitere ca. 600 Unternehmen erhielten Förderungen für drei Beratungen.

Insgesamt erhielten ca. 3,5 % der Geförderten (mit drei oder vier Beratungen) 10,5 % der ausgezahlten Fördermittel. Es handelte sich dabei mehrheitlich um KMU bzw. freiberuflich Tätige, die nach eigenen Angaben weniger als zehn Mitarbeitende hatten (Kleinstunternehmen).

Analyse nach Antragstellenden

Die Förderrichtlinie begrenzt die Anzahl der Beratungen je KMU bzw. je freiberuflicher Tätigkeit, nicht jedoch die Anträge je antragstellender Person. Rund 90 antragstellende Personen[20] haben mehr als vier Förderungen für Anträge in den Jahren 2023 und 2024 erhalten. Ihre Anträge bezogen sich dabei jeweils auf mehr als ein KMU bzw. eine freiberufliche Tätigkeit.

So erhielt ein Antragstellender 16 Förderungen, die sich auf fünf KMU bzw. freiberufliche Tätigkeiten im Gesundheitssektor bezogen. Die KMU bzw. freiberufliche Tätigkeiten erfüllten alle das Kriterium als Kleinstunternehmen mit mehrheitlich einem oder zwei Beschäftigten und einem Jahresumsatz von maximal 30 000 Euro (gemäß

[19] Die Förderrichtlinie sieht eine Förderung von bis zu zwei Beratungen je Kalenderjahr vor.
[20] Mit Übereinstimmung bei Vorname, Nachname und Postleitzahl.

Eigenangabe). Alle Beratungen führte derselbe Beratende durch. Sie befassten sich u. a. mit Fragen des Geschäftsmodells, des Marketings und auch der „Konsolidierung der Unternehmensstrategie durch Fusion oder Umwandlung vorhandener Unternehmen gemäß Umwandlungsgesetz“. Insgesamt erhielt die Person für Beratungen Fördermittel von 44 800 Euro (beschränkt auf Anträge in den Jahren 2023 und 2024).

Zwischenfazit

Auf KMU bzw. freiberuflich Tätige, die die maximal zulässige Anzahl an Beratungen weitgehend ausnutzen, entfallen mehr als 10 % der ausgezahlten Fördersumme (bei Anträgen der Jahre 2023 und 2024). Zudem beantragen einzelne Personen Förderungen für verschiedene KMU bzw. freiberufliche Tätigkeiten. Gerade in diesen Fällen ist eine eingehende Prüfung angeraten, ob diese Unternehmungen tatsächlich unabhängig betrieben werden und wirtschaftlich aktiv sind. Denn ansonsten wäre in diesen Fällen die maximal zulässige Fördersumme deutlich überschritten worden.

2.4 Würdigung

Sie haben nicht nachgewiesen, dass Sie mit Ihrem Förderprogramm Ihr grundlegendes Ziel erreichen, die KMU nachhaltig in ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen (siehe Tz. 1):

Die **abschließende Erfolgskontrolle** ist ein zentrales Steuerungsinstrument im Haushaltsrecht. Mit ihr ist systematisch zu überprüfen, ob die eingesetzten Haushaltsmittel den gewünschten Nutzen erbracht haben. Sie soll auch Lerneffekte für künftiges Handeln ermöglichen. Im vorliegenden Fall konnten Sie solche Lerneffekte jedoch nicht gewährleisten. Denn Sie haben Ihre Erfolgskontrolle erst Ende 2024 finalisiert, obwohl die zu bewertende Förderperiode seit fast zwei Jahren beendet war und die zugrundeliegende externe Evaluation bereits seit vier Jahren vorlag. Noch gravierender ist, dass Sie in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle die Zielerreichung und Wirkungen des Förderprogramms massiv überschätzen. Es ist unglaubwürdig, dass alleine eine Beratungsförderung von maximal 2 800 Euro bei der Hälfte der Geförderten mehrere Arbeitsplätze erhält oder schafft. Spätestens eine kritische Durchsicht der Evaluation hätte Ihnen gezeigt, dass sie eine solche Schlussfolgerung nicht zulässt. Auch weitere in Ihrer Erfolgskontrolle hervorgehobene positive Effekte sind deutlich geringer als von Ihnen dargestellt (verbessertes unternehmerisches Know-how der Geförderten) oder sind eventuell gar nicht auf die Beratungsförderung zurückzuführen (höhere Innovationsfähigkeit der Geförderten). Schließlich haben Sie es in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle unterlassen, relevante Förderdaten für Zielerreichung und Wirkung zu analysieren (z. B. Abbruch-Raten bei den Anträgen, Anzahl der geförderten Unternehmen).

Die Informationen, die Sie für Ihre **begleitende Erfolgskontrolle** vom BAFA erhalten, sind nicht hinreichend für aussagekräftige Analysen und fundierte Bewertungen. So enthält die Jahresstatistik des BAFA grundlegende Informationen nicht, z. B. wie viele Anträge nicht zu einer Förderung führen, wie lange die Prüfungen durch die Leitstellen sowie das BAFA dauern oder wer die Förderempfänger sind (jenseits der Verteilung auf die Länder). Auch die meisten Ergebnisse des Monitoring-Fragebogens sind nicht aussagekräftig. Denn viele der gestellten Fragen sind zu unpräzise, um auf Basis der Antworten Wirkungen der Förderung verlässlich zu ermitteln (Umsetzung von betrieblichen Maßnahmen, Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen). Dennoch verwenden Sie diese Antworten für Ihre laufende Bewertung des Förderprogramms. Dass immerhin 10 % der geförderten Beratungen auch ohne Förderung genauso stattgefunden hätten, würdigen Sie nicht. Dabei deutet dies auf nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte hin.

Unsere **Analyse der vorliegenden Förderdaten** zeigt, dass das Förderprogramm offensichtlich nur einen Bruchteil der Zielgruppe anspricht – obwohl es bereits lange besteht und eine inhaltlich kaum beschränkte externe Beratung mit bis zu 80 % der Kosten fördert. Attraktiv ist das Programm am ehesten für Kleinstunternehmen. Manche Zuwendungsempfänger lassen sich mehrere Beratungen oder mehrere Beratungen für mehrere Unternehmungen fördern. Sofern es sich in diesen Fällen nicht um wirtschaftlich eigenständige Unternehmungen handelt, können sie somit ungerechtfertigt signifikante finanzielle Vorteile erzielen.

2.5 Empfehlungen

Wir haben Sie aufgefordert,

→ die Anfang 2026 beauftragte externe Evaluation eng zu begleiten. Dabei sollten Sie insbesondere sicherstellen, dass die Wirkzusammenhänge zwischen Ihrer Förderung, der Beauftragung der Beratung, der Entwicklung des unternehmerischen Knowhows und den intendierten gesamtwirtschaftlichen Effekten hinterfragt und dann belastbar ermittelt werden;
→ neben den Ergebnissen der externen Evaluation auch unsere analytischen Erkenntnisse zu den Förderungen der Jahren 2023 und 2024 bei der Entscheidung zu berücksichtigen, ob Sie das Förderprogramm einstellen oder modifiziert fortsetzen. Die aktuelle Haushaltssituation und die dringend erforderliche deutliche Rückführung von Subventionen sollten Sie bei Ihrer Entscheidung ebenfalls berücksichtigen.

Für den Fall, dass die neue Evaluation relevante positive Effekte – auch belastbar – ausweist und Sie das Förderprogramm fortsetzen, haben wir Sie aufgefordert sicherzustellen, dass

→ Mitnahmeeffekte und potenzielle missbräuchliche Nutzung auf das Unvermeidbare reduziert werden;

→ die Datenlage für Ihre begleitenden Erfolgskontrollen deutlich verbessert wird. Nur so können Sie die Entwicklung des Programms angemessen beurteilen;
→ Sie Ihre abschließende Erfolgskontrolle für die aktuelle Förderperiode zügig abschließen, sobald die Förderanträge aus der Förderperiode weitestgehend beschieden sind (im Herbst 2027). Mögliche Erkenntnisse daraus sollten Sie ohne unnötige Verzögerung bei der weiteren Umsetzung des Förderprogramms berücksichtigen.

2.6 Stellungnahme des BMWE

Sie haben mitgeteilt, dass Sie das Förderprogramm über den 31. Dezember 2026 hinaus um zwei Jahre bis Ende 2028 verlängern werden. Die grundlegenden Förderparameter sollen unverändert bleiben (bis zu fünf Beratungen innerhalb der Richtliniendauer, maximale Dauer je Beratung fünf Tage bzw. künftig 40 Stunden). Damit wollen Sie die bereitstehenden ESF-Mittel für die aktuelle ESF-Förderperiode bestmöglich nutzen. Zwischenergebnisse aus der noch laufenden externen Evaluation gäben bereits Hinweise darauf, dass sich die beratenen KMU bzw. freiberuflich Tätigen gegenüber der Kontrollgruppe signifikant besser entwickelt hätten.

Über eine mögliche weitere Fortsetzung und Ausgestaltung des Förderprogramms wollen Sie später auf Basis der abschließenden Erfolgskontrolle für die aktuelle Förderperiode 2023 bis 2026 sowie der Entwicklung des Programmumfelds in den nächsten zwei Jahren (insbesondere auch der Haushaltssituation) entscheiden.

Zur **abschließenden Erfolgskontrolle** (Tz. 2.1) haben Sie ausgeführt:

→ Die Verzögerungen bei der abschließenden Erfolgskontrolle für die Förderperiode 2016 bis 2022 seien durch Personalwechsel begründet. Für die aktuelle Förderperiode haben Sie zugesagt, die abschließende Erfolgskontrolle zeitnah nach Ende der Förderperiode anzufertigen. Sie wollen dabei auch das Verhältnis von Anträgen zu den am Ende durchgeführten Beratungen beleuchten.
→ Sie haben eingeräumt, dass abweichend von Ihren Ausführungen in der abschließenden Erfolgskontrolle keine klare Kausalität zwischen Beratungsförderung und Innovationsfähigkeit belegt sei. Auch beim Zusammenhang von Beratungsförderung und unternehmerischen Know-how seien noch weitere Faktoren zu berücksichtigen.
→ Sie haben Ihre Feststellung in der abschließenden Erfolgskontrolle zu den Beschäftigungseffekten der Beratungsförderung modifiziert. Die genannten Zahlen seien lediglich eine „indikative Abschätzung“.

Zur **begleitenden Erfolgskontrolle** (Tz. 2.2) haben Sie wie folgt Stellung genommen:

→ Die bisherigen Angaben in der Jahresstatistik seien weitgehend hinreichend. Weitere Auswertungen zu Branchen, Größenklassen oder Bundesländern seien erst für die

abschließende Erfolgskontrolle relevant. Gleiches gelte für Analysen, wie viele Anträge aus welchen Gründen nicht zu einer Förderung führen.

→ Künftig wollen Sie auch die Anzahl der beratenen KMU bzw. freiberuflich Tätigen in der Jahresstatistik darstellen. Für die Programmsteuerung sei jedoch weiterhin die Anzahl der Beratungen relevant. Ihre jährliche Befassung mit der Jahresstatistik wollen Sie künftig schriftlich dokumentieren.

→ Sie haben anerkannt, dass die Wirksamkeit der Förderung anhand des aktuellen Monitoringfragebogens nur teilweise beurteilbar ist. Daher wollen Sie sich bei Fragen zur Umsetzung von Maßnahmen, zu Investitionen und zu Arbeitsplatzeffekten um Konkretisierungen bemühen.

→ Ihr Maßnahmencontrolling und die dort verwendeten Indikatoren seien hinreichend aussagekräftig, auch wenn die dort verwendeten Auswertungen aus den Monitoringfragebögen nur „Hinweise zur Wirksamkeit" geben könnten.

→ Sie wollen sich vom BAFA künftig im Monatsreporting über relevante Prozesskennzahlen der Leitstellen und des BAFA berichten lassen. Konkret benannten Sie deren durchschnittlichen Bearbeitungszeiten.

Zu unseren **Analysen zur Nutzung des Förderprogramms** (Tz. 2.3) führten Sie aus:

→ Auch andere Ihnen inzwischen vorliegenden Analysen wiesen auf einen relevanten Anteil an KMU bzw. freiberuflich Tätigen hin, die sich mehrfach beraten lassen. Demnach entfielen mehr als 30 % der Beratungen auf KMU, die sich mindestens drei Mal beraten ließen (in einem Betrachtungszeitraum von rund dreieinhalb Jahren). Dieser Anteil ist damit noch deutlich höher als in unserer Analyse über zwei Jahre.

→ Diese Verteilung der Beratungen sei angemessen. Mehrfachberatungen seien für eine ganzheitliche Betrachtung des Beratenen erforderlich.

→ Bei den von uns beispielhaft genannten 16 Beratungsförderungen einer Person, die sich auf mehrere Unternehmungen verteilten, haben Sie darauf verwiesen, dass dies bei inhaltlich unterschiedlichen Unternehmungen zulässig sei. Entsprechende Prüfschritte der Leitstellen sollten eine Betrugsgefahr „angemessen eindämmen".

2.7 Abschließende Würdigung

Sie haben in Ihrer Stellungnahme wesentliche Bewertungen zum Förderprogramm aus Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle korrigiert und abgeschwächt. Sie folgen damit in weiten Teilen unseren Feststellungen. Belastbare Ergebnisse aus der aktuell laufenden Evaluation liegen noch nicht vor. Dennoch haben Sie sich bereits für eine Fortsetzung des Förderprogramms entschieden. Wir halten daran fest, dass vor einer Entscheidung über die Fortsetzung eines Förderprogramms eine angemessene und kritische Befassung mit dessen grundsätzlicher Wirksamkeit stattgefunden haben muss.

Auch unsere Darstellung zu Mängeln bei der begleitenden Erfolgskontrolle haben Sie weitgehend bestätigt. Verbesserungen der Datenbasis halten Sie allerdings nur für

einige Teilbereiche erforderlich. Dies ist unzureichend. Denn auch während der mehrjährigen Laufzeit benötigen Sie eine hinreichende Informationsbasis, um Wirkungen des Förderprogramms verlässlich zu erheben und relevante Fehlentwicklungen festzustellen. Denn nur so können Sie zeitig – und nicht erst mit jahrelangem Verzug – reagieren. Dies ist umso mehr angezeigt, weil viele der Daten bereits elektronisch vorliegen.

Letztlich bestätigen Sie hinsichtlich unserer Datenanalysen auch, dass das breit aufgestellte Programm offensichtlich nur einen Bruchteil der Zielgruppe anspricht. Die Attraktivität und Relevanz des Programms stellen Sie dennoch nicht in Frage.

Zu Ihren Ausführungen zu den von uns beispielhaft genannten 16 Beratungsförderungen einer Person merken wir an, dass Sie sich nicht dazu geäußert haben, ob die von Ihnen erwähnten Prüfschritte auch in diesem konkreten Fall eingehalten worden sind.

Wir halten daher insgesamt an unseren Empfehlungen (Tz. 2.5) fest. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass die vorgesehenen Wirkungen des Förderprogramms belastbar nachgewiesen werden. Andernfalls ist es zügig einzustellen.

3 Durchführungsaufwand für das Förderprogramm

3.1 Darstellung des Durchführungsaufwands durch das BMWE

3.1.1 Darstellung in Haushaltsunterlagen

Sie gaben bei Aufstellung der Bundeshaushalte 2023 bis 2026 als Aufwand für die Durchführung des Förderprogramms Beträge zwischen 0,9 und 1,3 Mio. Euro an (bei einem geplanten jährlichen Fördervolumen von 30 bis 33 Mio. Euro inklusive der Fördermittel des ESF Plus). Es handelte sich dabei um die Ausgaben für die Fallpauschalen, die die Leitstellen erhalten (je 30 Euro pro eingegangenem Antrag bzw. Verwendungsnachweis). Die Quote zwischen Kosten für die administrierende Stelle und Fördervolumen bezifferten Sie in allen Jahren unverändert mit 3,6 %.

Ferner erwähnten Sie das BAFA als Programmbeteiligten. Personal- oder Sachkosten des BAFA berücksichtigen Sie in Ihren Angaben zum Durchführungsaufwand nicht.

Zwischenfazit

Der von Ihnen angegebene Aufwand für die Durchführung des Programms ist unvollständig, denn die Kosten des BAFA werden dabei nicht berücksichtigt.

3.1.2 Darstellung in der abschließenden Erfolgskontrolle

Auch in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle vom November 2024 gingen Sie auf den Durchführungsaufwand ein. Demnach komme die externe Evaluation bei der „Analyse der Vollzugs- als auch der Maßnahmenwirtschaftlichkeit des Förderprogramms […] zu einem positiven Ergebnis." Weiter führten Sie aus, dass – bezogen auf den vom Gutachter untersuchten Zeitraum – die Gesamtverwaltungskosten von Leitstellen und die Verwaltungskosten des BAFA

→ im Jahr 2017 bei 3,1 Mio. Euro bzw. einer Kostenquote von 9,4 % lagen und
→ im Jahr 2018 aufgrund einer Umstellung der Umlagekosten beim BAFA auf 2,2 Mio. Euro bzw. eine Kostenquote von 6,7 % zurückgegangen waren.

Die Verwaltungskosten seien demnach zwar „relativ hoch". Allerdings müsse dabei die hohe Anzahl der beschiedenen Fälle im Verhältnis zum Gesamtbudget betrachtet werden. Die Verwaltungskosten pro Fall seien „relativ niedrig".

Aktuellere Zahlen als die Jahre 2017 und 2018 nannten Sie in Ihrer Unterlage zur abschließenden Erfolgskontrolle aus dem Jahr 2024 nicht.

Zwischenfazit

Die Evaluation des externen Gutachters zeigt, dass der vollständige Durchführungsaufwand für das Programm in den Jahren 2017 und 2018 unter Berücksichtigung der BAFA-internen Kosten deutlich höher lag. Für Ihre abschließende Erfolgskontrolle im Jahr 2024 aktualisierten Sie diese Angaben zum Durchführungsaufwand nicht.

3.2 Näherungsweise Ermittlung des vollständigen Durchführungsaufwands

Damit wir den vollständigen Aufwand für die Durchführung des Programms unabhängig von der Verbuchung im Bundeshaushalt abschätzen können, hat uns das BAFA den Mitarbeitenden-Bestand in seinem zuständigen Referat per 31. Dezember 2024 benannt.[21] Dessen Mitarbeitende befassen sich ausschließlich mit dem Förderprogramm

[21] Die Werte per 31. Dezember 2025 sind vergleichbar. Da wesentliche Analysen dieser Prüfungsmitteilung auf den Jahren 2023 und 2024 basieren, haben wir auch für die Kostenschätzung das Jahr 2024 zugrunde gelegt.

zu Unternehmensberatungen für KMU. Entsprechend der einschlägigen Kostensätze des Bundesministeriums der Finanzen[22] (BMF) ergeben sich näherungsweise Verwaltungskosten im BAFA von 2,3 Mio. Euro im Jahr 2024, davon

- → Personaleinzelkosten von 1,2 Mio. Euro (entsprechend individueller Eingruppierung und mit Umrechnung in Vollzeitäquivalente),
- → Sacheinzelkosten von 0,6 Mio. Euro (Pauschalen angewendet auf die Vollzeitäquivalente) und
- → Gemeinkosten von 0,5 Mio. Euro (Zuschlagssatz von 29,7 % auf Personal- und Sacheinzelkosten).

Für die Berechnung des vollständigen Durchführungsaufwands sind diese Kosten des BAFA von insgesamt 2,3 Mio. Euro zu den Auszahlungen der Fallpauschalen an die Leitstellen von 1,3 Mio. Euro zu addieren. Hieraus resultiert ein vollständiger Durchführungsaufwand von 3,6 Mio. Euro. Bezogen auf die im Jahr 2024 insgesamt angefallenen Ausgaben von 34,0 Mio. Euro[23] errechnet sich eine Quote für den vollständigen Durchführungsaufwand von 10,6 %. Das BAFA erhält allerdings für die Verwaltung des Förderprogramms eine finanzielle Unterstützung vom kofinanzierenden ESF. Der vom Bund letztlich zu tragende Durchführungsaufwand liegt dadurch niedriger.[24]

Für den Einzelplan 09 gilt ein Anteil der Ausgaben für Verwaltungs- bzw. Projektträgerkosten an den Gesamtausgaben für ein Förderprogramm von 5 % als Orientierungsgröße. Für den Klima- und Transformationsfonds weist das BMF regelmäßig darauf hin, dass entsprechende Ausgaben 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels grundsätzlich nicht übersteigen sollen.[25]

Zwischenfazit

Der vollständige Durchführungsaufwand für das Förderprogramm verteilt sich auf verschiedene Kapitel des Einzelplans (Kapitel 0902 und Kapitel 0916) und wird zu einem Teil auch durch Zahlungen des ESF gedeckt. Unsere Abschätzung zeigt, dass der vollständige Durchführungsaufwand für das Jahr 2024 deutlich über den üblichen Orientierungsgrößen für Förderprogramme liegt. Die Quote für den Administrationsaufwand liegt bei etwa 10 % der Mittel für das Förderprogramm.

[22] BMF, Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen, 23. Juni 2025.
[23] Haushaltsrechnung 2024, Einzelplan 09, Titel 686 08, laufende Nummer 1 (20,5 Mio. Euro Bundesmittel) und Nummer 3 (11,2 Mio. Euro ESF-Mittel), zuzüglich der berechneten Kosten des BAFA (2,3 Mio. Euro).
[24] Bei Berücksichtigung der ESF-Unterstützung für den Verwaltungsaufwand liegt die Quote für den vom Bund zu finanzierenden Durchführungsaufwand im Jahr 2024 bei rund 9,3 %.
[25] Aufstellungsrundschreiben zum 2. Regierungsentwurf 2025 und zum Regierungsentwurf 2026, Anlage 4.

3.3 Zahlungszeitpunkt der Fallpauschalen

Die Leitstellen erhalten für Ihre Prüfungstätigkeiten je Antrag und je Verwendungsnachweis jeweils 30 Euro. Das BAFA zahlt die Pauschalen quartalsweise auf Basis der im abgelaufenen Quartal bei den Leitstellen eingegangenen Anträge und Verwendungsnachweise aus. Insbesondere bei den Verwendungsnachweisen zahlt das BAFA damit die Pauschale regelmäßig an die Leitstellen, bevor diese den Verwendungsnachweis geprüft haben.[26]

Zwischenfazit

Die aktuelle Auszahlungspraxis führt regelmäßig zu Zahlungen vor der eigentlichen Leistungserbringung der Leitstellen (zumindest bei der Prüfung der Verwendungsnachweise). Vorleistungen sieht § 56 BHO allerdings nur unter engen Voraussetzungen vor, deren Vorliegen hier nicht erkennbar ist.

3.4 Würdigung

Der in den Haushaltsunterlagen genannte Aufwand für die Durchführung des Förderprogramms enthält nicht den gesamten relevanten Aufwand. Bereits die externe Evaluation aus dem Jahr 2020 zeigte, dass der Aufwand insgesamt deutlich höher liegt. Nach unserer Abschätzung liegt der vollständige Durchführungsaufwand mit etwa 10 % fast dreimal so hoch wie in den Haushaltsunterlagen dargestellt – und insgesamt weit über den üblichen Orientierungsgrößen für Förderprogramme.

Die Auszahlungspraxis bei den Fallpauschalen an die Leitstellen entspricht zudem nicht den Vorgaben der BHO, wonach Vorleistungen grundsätzlich unzulässig sind.

3.5 Empfehlungen

Wir haben Sie aufgefordert,

→ den vollständigen Aufwand für die Durchführung des Förderprogramms unter Berücksichtigung der relevanten Positionen zu ermitteln und
→ den so ermittelten Aufwand bei der Entscheidung über eine eventuelle Verlängerung des Programms zu berücksichtigen.

[26] So waren im Jahr 2024 nach 30 Tagen erst rund 40 % der Verwendungsnachweise durch die Leitstellen geprüft, nach 60 Tagen rund 70 %. In einigen Leitstellen lag die Quote deutlich niedriger.

Sofern Sie das Förderprogramm über das Jahr 2026 hinaus fortsetzen, sollten Sie

→ den vollständigen Aufwand für die Durchführung des Programms in den Haushaltsunterlagen darstellen;
→ angesichts der aktuellen Höhe des Aufwands im Vergleich zu den ausgezahlten Förderungen darauf hinwirken, dass der Aufwand durch Änderungen und/oder automatisierte Prozesse im Förderverfahren gesenkt wird;
→ die Fallpauschalen entsprechend den Regelungen der BHO auszahlen.

3.6 Stellungnahme des BMWE

Sie haben darauf hingewiesen, dass die **Darstellung des Durchführungsaufwands** in den Haushaltsunterlagen korrekt sei, da der Aufwand des BAFA für dieses Förderprogramm nicht im eigentlichen Fördertitel enthalten sei. Sie wollen aber künftig informatorisch den Durchführungsaufwand inklusive des Aufwands des BAFA ausweisen. Zudem wollen Sie den Durchführungsaufwand und die daraus abgeleitete Aufwandsquote künftig jahresgenau ermitteln.

Die **Höhe des Durchführungsaufwands** erkläre sich insbesondere damit, dass das Programm eine ESF-Förderung erhält, was zu zusätzlichem administrativen Aufwand führe. Sie wollen den erhöhten Durchführungsaufwand bei Ihrer künftigen Entscheidung über eine Verlängerung des Programms berücksichtigten, haben aber zugleich auf die mit dem Programm verbundenen ESF-Fördermittel hingewiesen. Zudem wollen Sie sich u. a. durch eine Anbindung an die Förderzentrale Deutschland um eine Senkung des Aufwands bemühen.

Sie haben zugesagt, die **Zahlung der Fallpauschalen** künftig auf Basis der bearbeiteten, nicht der eingegangenen Anträge und Verwendungsnachweise zu leisten.

3.7 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die von Ihnen zugesagten Anpassungen zur Kenntnis.

Bei Ihrer bereits getroffenen Entscheidung, das Förderprogramm zu verlängern, hat der vergleichsweise hohe Durchführungsaufwand offensichtlich entweder keine oder kaum eine Rolle gespielt. Wir weisen darauf hin, dass die Befassung mit dem Durchführungsaufwand die wichtige Funktion hat, die Effizienz von Förderprogrammen zu bewerten. Im vorliegenden Förderprogramm werden – unabhängig von der Verbuchung des Aufwands – rund 10 % der Mittel für die administrative Durchführung benötigt. Bereits vor diesem Hintergrund hätten Sie überlegen müssen, ob die Mittel des Bundes und/oder des ESF in anderen Programmen „effizienter“ verwendet werden können.

Dies gilt umso mehr angesichts unserer kritischen Hinweise zur Wirksamkeit des Förderprogramms (siehe Tz. 2).

Wir halten insgesamt an unseren Empfehlungen (Tz. 3.5) fest.

4 Qualitätssicherung im Förderprogramm

Das BAFA ist für die Administration des Förderprogramms und damit auch dessen übergreifende Qualitätssicherung verantwortlich. Es hat dazu wiederum sechs Leitstellen über Projektträgerverträge eingebunden, die insbesondere den primären Kontakt zu den Antragstellenden halten und die Förderfähigkeit der Anträge bzw. Verwendungsnachweise vorprüfen.

Eine von allen am Förderverfahren Beteiligten verwendete Software gewährleistet, dass relevante Unterlagen zu den Förderfällen zentral abgelegt sind, dort hinterlegte Beurteilungskriterien „abgehakt" werden und Übergaben zwischen den Beteiligten erfolgen können. Neue Mitarbeitende von BAFA und Leitstellen erhalten eine mehrtägige Schulung sowohl zur Software als auch zum Förderprogramm. Die wesentlichen Maßstäbe zur Beurteilung von Anträgen, Verwendungsnachweisen und Registrierungsanträgen von Beratenden sind in Merkblättern dargestellt. Diese dienen primär den Antragstellenden und Beratenden zur Information, sind zugleich aber auch für die Leitstellen und das BAFA eine wesentliche Orientierung.[27] Weitere Beurteilungsmaßstäbe sind nicht verschriftlicht. Ein explizites Qualitätssicherungskonzept, welches die Aufgaben und Pflichten der Beteiligten definiert, besteht nicht.

Die Qualitätssicherung in diesem Förderprogramm findet insbesondere an drei Punkten im Gesamtprozess statt:

- → Überprüfung der Unternehmensangaben bei Eingang des Antrags durch die Leitstellen (vor Beauftragung und Durchführung der Beratung, Tz. 4.1),
- → Überprüfung der Verwendungsnachweise der Unternehmen durch die Leitstellen und das BAFA (nach der Beratung, Tz. 4.2 und 4.3) und
- → Überprüfung neuer Beratender durch das BAFA vor deren Aufnahme in das Programm und Sperrung registrierter Beratender bei festgestellten Mängeln.

[27] Merkblätter stellt das BAFA auf seiner Website zum Förderprogramm zu folgenden Themen zur Verfügung: (1) Antragsberechtigte, (2) Wirtschaftszweigklassifikation, (3) Beratungsinhalte und Beratungsbericht sowie bereichsübergreifende Grundsätze des ESF Plus, (4) Zuschuss, Zahlung und Nachweis, (5) Achtung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, (6) Hinweise für KMU zur Beraterauswahl, (7) Beratereigenschaft.

4.1 Prüfen der Anträge durch Leitstellen

Die KMU bzw. freiberuflich Tätigen stellen vor Beginn der geplanten Beratung auf der Online-Plattform des BAFA einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses. Sie machen dort verschiedene Kernangaben zu ihrer Geschäftstätigkeit und zum vorgesehenen Beratenden. Unterlagen und Belege reichen sie noch nicht ein. Die zuständige Leitstelle

→ plausibilisiert anhand der Angaben zur Geschäftstätigkeit des KMU bzw. freiberuflich Tätigen, ob die Förderbedingungen erfüllt sind,
→ ermittelt die Anzahl der bereits geförderten Beratungen des KMU bzw. freiberuflich Tätigen (maximal fünf Beratungen je Förderperiode bzw. zwei pro Jahr) und
→ prüft die Registrierung des Beratenden im Förderprogramm.

Sind die Voraussetzungen für eine Förderung grundsätzlich erfüllt, informiert die Leitstelle den Antragstellenden, dass er die Beratung beauftragen kann. Da die Leitstelle die Förderung dabei nur unverbindlich in Aussicht stellt, geschieht dies ohne Rücksprache mit dem BAFA.

Zur Qualitätssicherung auf dieser Stufe ist u. a. festzuhalten:

→ Ob die verschiedenen Angaben zur Geschäftstätigkeit (z. B. Umsatz, Branche) korrekt sind, ist für die Leitstellen in dieser Phase nicht verlässlich nachprüfbar. Denn diese Angaben sind von den Antragstellenden nicht zu belegen. Auch ob die Antragstellenden mit ihrem KMU bzw. der freiberuflichen Tätigkeit tatsächlich „am Markt aktiv" sind, müssen sie nicht nachweisen. Die von BAFA und Leitstellen etablierte postalische Versendung der Inaussichtstellung eignet sich nur begrenzt zur Validierung. Denn viele Kontaktadressen bestehen aus „Vornamen-Nachnamen-Kombinationen", sodass die Schreiben auch an Privatpersonen ohne geschäftliche Aktivität zugestellt würden, sofern die Adresse korrekt ist.
→ Die Mitarbeitenden in den Leitstellen müssen alle Voraussetzungen manuell überprüfen. Entscheidungsvorschläge macht die Software auch bei den formalen Angaben zum KMU bzw. freiberuflich Tätigen nicht. Die Mitarbeitenden haben in der Software mit Haken zu bestätigen, dass ein „förderfähiges Unternehmen" vorliegt und die „formalen Voraussetzungen" erfüllt sind.[28] Diese Punkte sind nicht identisch mit den einzelnen konkret zu prüfenden Förderkriterien.[29] Für die Prüfung, ob KMU bzw. freiberuflich Tätige die zulässige Anzahl an Beratungen bereits ausgeschöpft haben, gibt die Software eine Liste mit ähnlichen Namen-Adressen-Kombinationen aus. Die Prüfung durch die Leitstellen wird u. a. dadurch erschwert, dass darin auch Anträge

[28] Ein weiteres Feld „beraterbedingte Ablehnung" ist zu nutzen, wenn der Berater für das Programm nicht registriert ist.
[29] Insbesondere: im Bereich der gewerblichen Wirtschaft oder der Freien Berufe am Markt tätig; KMU-Größenkriterien eingehalten (Mitarbeitende, Umsatz, Bilanzsumme); nicht selber in Unternehmens- oder Wirtschaftsberatung tätig; nicht in Insolvenzverfahren, kein gemeinnütziges Unternehmen, keine Unternehmen der landwirtschaftlichen Primärerzeugung. BAFA, Merkblatt Antragsberechtigte KMU, 1. Januar 2023.

enthalten sind, die (förderunschädlich) in frühere Förderperioden fallen, zurückgezogen oder abgelehnt wurden – auch von ähnlichen Antragstellenden.

→ Die Verträge zwischen dem BAFA und den Leitstellen legen fest, dass Anträge innerhalb von maximal drei Arbeitstagen zu bearbeiten sind, sofern keine Sachverhaltsaufklärung erforderlich ist. Regelmäßige Auswertungen zur Einhaltung dieser Frist erstellt das BAFA nicht. Tatsächlich zeigte unsere Analyse der Anträge aus den Jahren 2023 und 2024, dass die Leitstellen die Frist in 95 % der Fälle eingehalten haben. Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Leitstellen (74 bis 97 %).

Zwischenfazit

Die Leitstellen können die Angaben der Antragstellenden derzeit nicht verlässlich nachprüfen, da diese Angaben von den Antragstellenden nicht zu belegen sind. Zudem hat die unterstützende Software zum Förderverfahren in jetziger Version Schwächen: So erhöht es die Fehleranfälligkeit, dass die einzelnen zu prüfenden Sachverhalte nicht als einzelne Prüfkriterien in der Software hinterlegt sind, sondern nur Oberbegriffe. Zu hinterfragen ist auch, warum alle Prüfkriterien manuell und nicht wenigstens zum Teil systemisch überprüft werden. Das BAFA hat schließlich nicht sichergestellt, dass mit der Bearbeitungsdauer der Anträge ein vertraglich vereinbarter Ergebnisparameter der Leitstellen konsequent eingehalten wurde. Tatsächlich verfehlte zumindest eine Leitstelle die vereinbarte Bearbeitungszeit deutlich und über einen längeren Zeitraum.

4.2 Prüfen der Verwendungsnachweise durch Leitstellen

Die KMU bzw. freiberuflich Tätigen haben nach dem Inaussichtstellen der Förderung sechs Monate Zeit, die Beratung durchführen zu lassen und die erforderlichen Verwendungsnachweise auf der Online-Plattform des BAFA hochzuladen. Hierzu zählen im Wesentlichen der Beratungsbericht, die Rechnung des Beratenden, der Kontoauszug des Antragstellenden als Nachweis der vollständigen Zahlung und mehrere Erklärungen zur Förderbarkeit durch die Europäische Union[30]. Die zuständige Leitstelle prüft die Unterlagen. Bei fehlenden Unterlagen oder Unklarheiten hat sie dies mit dem Antragstellenden aufzuklären (Sachverhaltsaufklärung). Das Ergebnis zur Förderfähigkeit fasst sie in einem Votum zusammen (positiv/negativ, ggf. mit Erläuterung).

Zur Qualitätssicherung auf dieser Stufe ist u. a. festzuhalten:

→ Die Leitstellen führten in unseren Gesprächen aus, dass trotz der veröffentlichten Merkblätter „regelmäßig“ bzw. „in der Mehrheit der Fälle“ Unterlagen vom Antragstellenden nachzufordern seien. Dies liege u. a. daran, dass Antragstellende die hochgeladenen Unterlagen nach dem Hochladen nicht mehr kontrollieren könnten.

[30] EU-KMU- und De-minimis-Erklärung, Erklärung zur Charta der Grundrechte, Fragebogen zu bereichsübergreifenden Grundsätzen des ESF Plus.

Auch seien die verschiedenen Erklärungen zur Förderbarkeit durch die Europäische Union nicht in einem einzelnen Dokument konsolidiert. Die Anzahl der vorzulegenden Dokumente war bereits Kritikpunkt in der externen Evaluation im Jahr 2020.

→ Bei ihren Prüfungen müssen die Leitstellen in der Software z. B. nicht explizit bestätigen, dass die Sechs-Monats-Frist zwischen Inaussichtstellen und Einreichen des Verwendungsnachweises oder die maximale Anzahl förderbarer Beratungen eingehalten wurde.[31] Aussagegemäß prüfen die Leitstellen auch diese Punkte ab.[32] Die Software weist auch auf dieser Stufe nicht darauf hin, wenn solche formalen Kriterien nicht eingehalten werden.

→ Der vorzulegende Beratungsbericht hat innerhalb der einzureichenden Unterlagen eine herausgehobene Rolle, da die Leitstellen mit ihm die Beratung nachvollziehen. Über das öffentliche Merkblatt hinaus besteht kein interner Leitfaden des BAFA mit weiteren Kriterien, Checklisten, einheitlichen Standards oder Fallbeispielen für die Anforderungen an Beratungsbericht und zugrundeliegender Beratung.[33]

→ Das BAFA hat nicht festgelegt, welche Fristen den Antragstellenden üblicherweise einzuräumen sind, um fehlende Unterlagen nachzureichen. Die befragten Leitstellen nannten hierzu unterschiedliche Zeiträume aus ihrer Praxis.

→ Zur Bearbeitungsdauer der Verwendungsnachweise enthalten die Verträge zwischen BAFA und Leitstellen keine Vorgaben. Das BAFA erstellt hierzu monatlich eine rudimentäre Analyse, in der je Leitstelle die Anzahl der noch zu prüfenden Verwendungsnachweise und der älteste noch offene Fall ausgewiesen sind. Aussagegemäß werden die Leitstellen bei Rückständen von mehr als drei Monaten gebeten, die Rückstände abzubauen. Unsere Analyse zeigte, dass die durchschnittliche Bearbeitungszeit in den Leitstellen zwischen den Jahren 2023 bis 2025 deutlich gestiegen ist.[34] Im Durchschnitt über die betrachteten Jahre benötigten sie drei Monate, um 90 % der Verwendungsnachweise zu prüfen und ein Votum für das BAFA zu erstellen.[35] Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Leitstellen (ein bis sechs Monate für das Erreichen der 90 %-Quote).

→ Das BAFA führt zu den Ergebnissen der Prüfungen durch die Leitstellen kein Reporting. Unsere Analyse aller eingereichten Verwendungsnachweise zu den Anträgen der Jahre 2023 und 2024 zeigte, dass die Leitstellen in 86 % der Fälle ein positives Votum abgaben. Dabei unterscheiden sich die Leitstellen allerdings deutlich (73 bis 89 %).

[31] Ebenfalls nicht „abzuhaken“ ist, dass KMU und freiberuflich Tätige, die weniger als ein Jahr aktiv sind, das verpflichtende Gespräch mit einem der Regionalpartner geführt haben.

[32] Werden diese Kriterien nicht erfüllt, bewerten die Leitstellen das Kriterium „Bericht förderfähig“ negativ und erläutern den Sachverhalt im Textfeld zu ihrem Votum.

[33] Als „Mindestanforderungen“ an den Beratungsbericht nennt das öffentlich verfügbare Merkblatt allgemein: 1. Darstellung des beratenen Unternehmens und Benennung des Beratungsauftrags; 2. Analyse der Unternehmenssituation unter Beachtung des Beratungsauftrages und der mit der Beratung verbundenen Zielsetzung;3. Angaben zur Auftragsdurchführung; 4. Benennung der einzelnen ermittelten Schwachstellen; 5. Darstellung des detaillierten Maßnahmenplans zur Überwindung der ermittelten Schwachstellen.

[34] Anstieg von 30 Tagen (Verwendungsnachweise zu Anträgen aus dem Jahr 2023) über 45 Tage (Verwendungsnachweise zu Anträgen aus dem Jahr 2024) auf 55 Tage (Verwendungsnachweise zu Anträgen aus dem Jahr 2025). Aus datenanalytischen Gründen basiert die Analyse nur auf Verwendungsnachweisen, die zu einer Auszahlung führten. (90 % der relevanten Grundgesamtheit).

[35] Eine solche Betrachtung berücksichtigt gegenüber einer reinen Durchschnittsbetrachtung auch, dass eine gewisse Anzahl an Fällen eine vertiefte Betrachtung benötigen und „Ausreißer“ darstellen.

Zwischenfazit

Die Verwendungsnachweis-Prüfung weist mehrere Schwachpunkte auf. So zeigen die regelmäßig notwendigen Unterlagennachforderungen durch die Leitstellen, dass die Merkblätter und die verwendete Software bisher faktisch nicht die vollständige und fristgerechte Einreichung der notwendigen Unterlagen durch die KMU sicherstellen. In der Software sind zudem nicht alle vorgesehenen Prüfschritte der Leitstellen als einzelne Prüfkriterien hinterlegt, was die Fehleranfälligkeit grundsätzlich erhöht. Das BAFA hat zudem gegenüber den Leitstellen wesentliche Standards nicht festgelegt, sodass z. B. die Bearbeitungsdauer in den Leitstellen deutlich variiert. Dass der Anteil der Positiv- bzw. Negativ-Voten zwischen den Leitstellen deutlich differiert, kann zudem darauf hindeuten, dass die Verwendungsnachweise auch inhaltlich unterschiedlich beurteilt werden. Ein einheitlicheres Handeln der beteiligten Leitstellen hat das BAFA bisher nicht gewährleistet.

4.3 Prüfen der Verwendungsnachweise durch das BAFA

Wenn die Leitstellen ihre Prüfung der Verwendungsnachweise mit einem Votum abgeschlossen haben, informiert die Software das BAFA als Bewilligungsbehörde hierüber. Das BAFA prüft dann abschließend

→ bei einem negativen Votum der Leitstelle (rund 14 % der Fälle):
alle Fälle vollständig hinsichtlich der Belastbarkeit der Ablehnungsgründe. Bei Bedarf unternimmt es weitere Sachverhaltsaufklärungen;
→ bei einem positiven Votum der Leitstelle (rund 86 % der Fälle):
alle Fälle auf Vollständigkeit der Unterlagen, allerdings ohne inhaltliche Prüfung. Darüber hinaus untersucht das BAFA weitere Fälle, um Missbrauchsfälle aufzudecken. Es unterscheidet dabei zwischen Intensiv-Prüfungen und Vor-Ort-Prüfungen. Die Intensivprüfungen stellen eine vollständige Überprüfung der Unterlagen dar. Sie finden vor Erteilung des endgültigen Bescheids statt.[36] Die Vor-Ort-Prüfungen finden in der Regel nach der Auszahlung statt.[37]

Zur Qualitätssicherung auf dieser Stufe ist u. a. festzuhalten:

→ Das BAFA erstellt kein umfassendes Reporting zu seinen Prüfungen der Verwendungsnachweise. Es ermittelt im Wesentlichen, wie viele positive Förderbescheide

[36] Das BAFA prüft eine Stichprobe der positiv beurteilten Verwendungsnachweise intensiv. Aussagegemäß sind dabei auch Gewichtungen möglich, um z. B. bestimmte Regionen oder Branchen genauer zu betrachten. Zudem hat das BAFA weitere auslösende Bedingungen definiert. So untersucht das BAFA Unternehmen auf Einhaltung der KMU-Kriterien, wenn deren Angaben nahe der Grenzwerte liegen. Auch Beratende, bei denen Zweifel an der Qualität bestehen, kann das BAFA „markieren", sodass jeder neue mit ihnen zusammenhängende Fall näher betrachtet wird.

[37] Das BAFA führt zu einer Stichprobe von mindestens 0,5 % der positiv beurteilten Verwendungsnachweise vor-Ort-Prüfungen durch. Nach seinen Angaben erkundigt es sich aber auch bei konkreten Verdachtsmomenten direkt bei den KMU bzw. freiberuflich Tätigen.

monatlich erstellt wurden. Die Ablehnungsquote und deren Gründe werden nicht ausgewiesen. Nach unseren Analysen werden rund 10 % der eingereichten Verwendungsnachweise letztendlich negativ beschieden.

→ Zu den Vorarbeiten der Leitstellen zeigten unsere Analysen, dass das BAFA bei 40 % der negativen Leitstellen-Voten abschließend noch zu einem positiven Ergebnis kam. Das BMWE und das BAFA begründeten dies damit, dass die Leitstellen aufgefordert sind, den Antrag in Zweifels- und Problemfällen im System abzulehnen.[38] Denn dann übernehme das BAFA diese Fälle und prüfe sie vor einer Ablehnung detailliert.

→ Bei positiven Voten der Leitstellen kam das BAFA in durchschnittlich 1,3 % der Fälle zu dem Ergebnis, dass letztlich doch keine Förderung zu gewähren ist. Dabei ist allerdings zu unterscheiden: Bei den (zumeist stichprobenhaft) intensiv geprüften Positiv-Voten der Leitstellen korrigierte das BAFA 7,4 % der Fälle und lehnte eine Förderung ab. Dies lag deutlich höher als bei den Positiv-Voten, die das BAFA nicht mehr inhaltlich, sondern im Wesentlichen nur noch auf Vollständigkeit überprüfte (0,5 %).[39]

→ Das BAFA erstellte nach seinen Überprüfungen bei 90 % der eingereichten Verwendungsnachweise einen positiven Bescheid. Die Quote variiert deutlich zwischen den vorher erstbeurteilenden Leitstellen (82 bis 93 %).

Zwischenfazit

Das BAFA hat ein abgestuftes System entwickelt, um Voten der Leitstellen zu den Verwendungsnachweisen zu überprüfen. Dies stellt aber die korrekte Beurteilung und stringente Ausübung des Ermessens nicht sicher.

Bedenklich ist insbesondere, dass das BAFA in seinen (zumeist stichprobenartigen) Intensivprüfungen bei mehr als 7 % der von den Leitstellen positiv eingeschätzten Fällen letztlich keine Förderung gewährte. Denn eine ähnlich hohe Fehlerquote wäre auch bei den nicht derart detailliert geprüften Fällen zu erwarten, die jedoch weitestgehend ausgezahlt wurden.

Warum sich die Quoten der finalen Förderzusagen und -absagen zwischen den Leitstellen so deutlich unterscheiden, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Zumindest wäre zu untersuchen, ob diese Unterschiede auf einer unterschiedlichen „Qualität“ der Antragstellenden beruhen oder auf unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben der Leitstellen, die das BAFA durch seine stichprobenhaften Überprüfungen nicht kompensieren kann.

[38] Konkret genannte Beispiele waren u. a.: Beratende sind für das Programm gesperrt; Leitstellen haben in der verpflichtenden Anhörung die offenen Fragen nicht klären können bzw. ausstehende Unterlagen nicht erhalten.

[39] Das BAFA prüft auch Fälle intensiv, wenn z. B. in einem Förderfall ein Beratungsbericht auffällig ist und daher auch andere Beratungen des gleichen Beratenden überprüft werden sollen. Nach Bereinigung um solche „anlassbezogenen“ Intensivprüfungen liegt die Korrekturquote mit 4,1 % ebenfalls deutlich über der Quote, die bei einer reinen Vollständigkeitsüberprüfung des BAFA erreicht wird.

4.4 Regionalpartner-Gespräche

Wenn KMU bzw. freiberuflich Tätige zum Zeitpunkt ihres Antrags noch nicht länger als ein Jahr am Markt tätig sind, müssen sie ein kostenloses Informationsgespräch mit einem regionalen Ansprechpartner (Regionalpartner) führen. Das BAFA stellt auf seiner Internetseite für jede der sechs Leitstellen eine Liste dieser Regionalpartner bereit. Das Gespräch ist spätestens vor Einreichen des Verwendungsnachweises zu führen.

Bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie zum 1. Januar 2023 argumentierten einzelne Leitstellen, dass die Regionalpartner junge Unternehmen vor „schlechten Beratungsunternehmen" warnen könnten. Bei unserer Prüfung führten die Leitstellen zu Inhalt und Ziel der Regionalpartnergespräche vorwiegend aus, dass dort über das Programm und seine Spezifika sowie mögliche „Fallstricke" informiert werde. Den Mehrwert stellten sie zugleich teilweise in Frage, da die Informationen zumeist nicht über die öffentlich verfügbaren Merkblätter und Informationen des BAFA hinausgehen würden.

Zur Qualitätssicherung bezüglich der Regionalpartner-Gespräche ist u. a. festzuhalten:

- → Für die Durchführung dieser Gespräche besteht kein Leitfaden oder andere spezifische Unterlagen des BAFA. Eine Leitstelle erklärte, entsprechende Unterlagen für ihre Regionalpartner selbst erstellt zu haben. Eine andere Leitstelle steht nach eigenen Angaben primär für mögliche Fragen der Regionalpartner zur Verfügung. Einen Leitfaden dafür habe sie nicht.
- → Von den Anträgen auf Förderungen, die in den Jahren 2023 und 2024 eingingen, entfielen 12 % auf Unternehmen, die nach eigenen Angaben weniger als ein Jahr aktiv waren. Bei den später eingereichten Verwendungsnachweisen lag der Anteil der jungen Unternehmen dann bei 10 %.
- → Die Mehrheit der jungen Unternehmen hatte die Regionalpartnergespräche zwar vor Einreichung des Verwendungsnachweises geführt, aber nicht vor Beginn der Beratung (1 800 Fälle, 53 %).

Zwischenfazit

Die verpflichtenden Regionalpartnergespräche erhöhen die Anzahl der Prozessbeteiligten und machen den Antragsprozess komplexer. Der Mehrwert ist in der aktuellen Gestaltung aber fraglich. Denn weniger als die Hälfte der durchgeführten Gespräche fand überhaupt vor der Beratung statt. Bei der Mehrheit der Gespräche laufen somit mögliche Hinweise auf „Fallstricke" bei der Beauftragung ins Leere. Auch die Warnung vor „schlechten Beratungsunternehmen" ist als Grund zu hinterfragen. Denn die Beratungen können nur durch Beratende erfolgen, die das BAFA für das Förderprogramm zuvor überprüft und registriert hat. Bei angemessener Prozessgestaltung sollte dies wirksamer gegen „schlechte Beratungsunternehmen" sein als Regionalpartnergespräche.

4.5 Fachaufsicht über das BAFA zur Qualitätssicherung

Zur Wahrnehmung Ihrer Fachaufsicht erhalten Sie vom BAFA monatlich eine tabellarische Übersicht, in der die Monatswerte seit Januar 2023 enthalten sind zur

→ Anzahl der eingegangenen Anträge und Verwendungsnachweise,
→ Anzahl der bisherigen Auszahlungen, damit ausgezahlter Förderbetrag und noch verfügbare Haushaltsmittel sowie
→ Anzahl der neu registrierten sowie der aktuell freigeschalteten Beratenden.

Diese regelmäßig bereitgestellten Analysen enthalten keine regelmäßigen, unterjährigen Informationen z. B.

→ zur Bearbeitungsdauer (von Anträgen, Verwendungsnachweisen oder Beraterregistrierung) und eventuellen Bearbeitungsrückständen,
→ zu Zusage- bzw. Ablehnungs- und Abbruchquoten und Gründen der Ablehnungen,
→ zu den noch zu erwartenden Auszahlungen auf Basis bereits vorliegender Inaussichtstellungen bzw. noch nicht bearbeiteter Verwendungsnachweise.

Sie erklärten, dass neben dieser monatlichen Datenbereitstellung auch ein regelmäßiger, „fast wöchentlicher" Austausch zwischen Ihnen und dem zuständigen BAFA-Referat stattfinde, u. a. zu den benötigten Haushaltsmitteln. Darüber hinaus finde mehrmals im Jahr ein Jour Fixe statt. Nach den hierzu vorliegenden Protokollen werden dort administrative und inhaltliche Punkte des Förderprogramms besprochen.

4.6 Würdigung

Ungeachtet zahlreicher Prüfschritte und Prüfungsakteure auf verschiedenen Ebenen sowie des damit verbundenen erheblichen Aufwands ist eine angemessene Qualitätssicherung im Förderprogramm derzeit nicht gewährleistet.

So ist in der Antragsphase nicht sichergestellt, dass zentrale Fördervoraussetzungen überhaupt vorliegen. Aus dem Programm dürfen nur KMU und freiberuflich Tätige gefördert werden, die tatsächlich existieren bzw. wirtschaftlich aktiv sind. Dies ist mit dem derzeitigen Verfahren auf Basis von Angaben des Antragstellers nicht gewährleistet. Auch der spätere Beratungsbericht kann dieses Risiko nur verringern, aber nicht ausschließen.

Bei der späteren Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Leitstellen sind dann die in der Software zu bestätigenden Prüfschritte nicht identisch mit den tatsächlichen Prüfschritten. Zudem sind die Bearbeitungsstandards der verschiedenen Leitstellen so unterschiedlich, dass sich sowohl Bearbeitungsdauer als auch die Verteilung von

Positiv- und Negativvoten zwischen den Leitstellen signifikant unterscheiden. Ein Controlling, das diese Unterschiede ersichtlich macht, hat das BAFA bisher nicht.

Haben die Leitstellen ein positives Votum abgegeben, zahlt das BAFA im Standardfall (ohne vertiefte Prüfung) die Fördersumme fast immer aus. Bei den zumeist stichprobenhaften vertieften Prüfungen des BAFA erwiesen sich jedoch rund 7 % der durch die Leitstellen positiv votierten Fälle als nicht förderfähig. Rechnet man eine vergleichbare Fehlerquote auf die nicht vom BAFA vertieft untersuchten Förderfälle hoch, würde dies bedeuten, dass Fördermittel in Millionenhöhe fehlerhaft ausgezahlt worden sind.

Die für Jungunternehmen verpflichtenden Regionalpartner-Gespräche betreffen nur einen begrenzten Teil der Zielgruppe des Förderprogramms. Der Mehrwert dieser Gespräche ist nicht klar definiert – und er ist in der Praxis insbesondere dann nicht erkennbar, wenn sie erst nach Beginn der Beratung geführt werden. Dies trifft auf mehr als die Hälfte der Fälle zu.

Sie haben bei Ihrer Fachaufsicht bisher keine geeignete Informationsbasis sichergestellt, die solche grundlegenden Erkenntnisse zum Förderprogramm offenlegt.

4.7 Empfehlungen

Sofern Sie das Förderprogramm über das Jahr 2026 hinaus fortsetzen, ist die Qualitätssicherung im Förderprogramm grundsätzlich neu aufzusetzen. Denn das BAFA muss sicherstellen, dass alle Beteiligten einheitliche Standards anwenden. Es hat dies auch über ein geeignetes Controlling nachzuhalten. Mit Ihrer Fachaufsicht müssen Sie auch für sich die erforderliche Informationsbasis sicherstellen, um die erforderlichen Verbesserungen bei der Qualitätssicherung nachhalten und bewerten zu können.

Eine entsprechende Überarbeitung wird Zeit und Geld kosten. Bei der Frage, inwiefern dies lohnenswert ist, sollten Sie die bisher nicht nachgewiesene Wirksamkeit des Programms (Tz. 2) und den bereits aktuell hohen Verwaltungsaufwand für seine Durchführung (Tz. 3) berücksichtigen.

4.8 Stellungnahme des BMWE

Zur **Prüfung der eingehenden Förderanträge** durch die Leitstellen (Tz. 4.1) haben Sie ausgeführt, dass es sich um ein Massenverfahren handle, bei dem man den gemachten Angaben vertrauen müsse. Ansonsten werde ein nicht vertretbarer Mehraufwand erzeugt. Sie und das BAFA seien bemüht, das Förderprogramm künftig an die Förderzentrale Deutschland anzubinden. Dies werde die Datenlage zu den Antragstellenden verbessern. Einen Zeitplan hierfür haben Sie nicht genannt.

Zur **Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Leitstellen** (Tz. 4.2) haben Sie erklärt, künftig die Anzahl der Dokumente zu reduzieren und so das Einreichen der Unterlagen für die KMU und freiberuflich Tätigen zu vereinfachen. Das BAFA solle zudem prüfen, ob und welche Prüfschritte automatisierbar sind. Weitere verschriftlichte Vorgaben bzw. Orientierungen für die Prüfung der Beratungsberichte seien nicht zielführend. Es gebe hierfür andere Austauschformate. Ergänzend soll in regelmäßigen Abständen eine Leitstelle jeweils einer Sachbearbeiterin bzw. einem Sachbearbeiter des BAFA zugeordnet werden. Damit werde sie bzw. er dann über einige Wochen hinweg ausschließlich Vorgänge der zugewiesenen Leitstelle prüfen. Der deutlich unterschiedliche Anteil von Positiv-Voten bei den verschiedenen Leitstellen sei mit einer ungleichen Verteilung von „Betrugsverdachtskomplexen", nicht mit unterschiedlichen Bewertungsstandards der Leitstellen zu erklären. Belege hierfür nannten Sie nicht.

Bei der **Prüfung der Verwendungsnachweise durch das BAFA** (Tz. 4.3) haben Sie insgesamt keinen Handlungsbedarf gesehen. Dies gilt insbesondere auch für die Analyse, nach der von den Leitstellen positiv beurteilte Fälle ohne vertiefte Prüfung des BAFA fast durchgängig ausgezahlt wurden, bei vertieften Prüfungen aber in rund 7 % der Fälle als nicht förderfähig eingestuft wurden.

Den **Regionalpartnergesprächen** (Tz. 4.4), die bisher für Jungunternehmen verpflichtend waren, haben Sie in Ihrer Stellungnahme „keinen erheblichen Mehrwert" mehr beigemessen. Sie wollen sie daher in der neuen Förderperiode ersatzlos streichen.

Zur **Fachaufsicht des BMWE über das BAFA zur Qualitätssicherung** (Tz. 4.5) haben Sie zugesagt, die Qualitätssicherung durch erweiterte Berichtspflichten des BAFA und die Umsetzung von Prüfaufträgen neu zu justieren. So werde das BAFA in seinem Monatsreporting künftig die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anträge je Leitstelle darstellen. Über die benötigten Haushaltsmittel seien Sie hinreichend informiert.

4.9 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die von Ihnen zugesagten Anpassungen zur Kenntnis.

Wir weisen darauf hin, dass Sie einige der von Ihnen angekündigten Veränderungen nicht näher inhaltlich konkretisiert haben und auch offenbleibt, wann Sie sie umsetzen wollen. Wir weisen zudem darauf hin, dass Sie mit Ihren Zusagen nur einen Teil unserer Empfehlungen umsetzen wollen. Insbesondere bei der Prüfung der Verwendungsnachweise, die der Auszahlung der Förderung unmittelbar vorausgeht, halten wir weitere Maßnahmen für erforderlich. Warum das BAFA im Standardfall bei positivem Votum einer Leitstelle die Förderung fast immer auszahlt, obwohl es bei (zumeist stichprobenhaften) vertieften Prüfungen solcher Fälle in rund 7 % eine fehlende Förderfähigkeit feststellt, ist für uns weiterhin nicht nachvollziehbar. Auch die über Jahre bestehenden signifikanten Unterschiede zwischen den Leitstellen bei der Beurteilung der

Förderfähigkeit (Anteil der Positiv- und Negativvoten) sind kaum mit einer ungleichen Verteilung von „Betrugsverdachtskomplexen“ erklärbar. Zumindest diese Punkte sollten Sie unverzüglich näher untersuchen, nachdem Sie sich bereits für eine Verlängerung des Förderprogramms entschieden haben.

Wir halten insgesamt an unseren Empfehlungen (Tz. 4.7) fest.

5 Fazit

Die aktuelle Richtlinie zum Förderprogramm läuft am 31. Dezember 2026 aus. Sie haben daher die Entscheidung über eine Fortsetzung des Programms zu treffen. Hierfür haben Sie Anfang 2026 eine externe Evaluation beauftragt, deren Ergebnisse noch in diesem Jahr final vorliegen sollen. Sie haben sich inzwischen für die Fortsetzung des Programms entschieden. Sie sollten diese Entscheidung auf Basis unserer Prüfungsfeststellungen überdenken. Sie sollten dabei nochmals prüfen, ob das Förderprogramm überhaupt fortgesetzt oder wie es gegebenenfalls modifiziert wird. Bei dieser Entscheidung sollte handlungsleitend die prekäre Haushaltssituation des Bundes sein. Sie macht es unumgänglich, dass Subventionen deutlich zurückgeführt werden. Dies gilt insbesondere für Subventionen mit einer so schwachen bzw. nicht nachgewiesenen Wirksamkeit wie im vorliegenden Fall.

Ehmann Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.