



Abschließende Mitteilung

an das

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

von Förderprogrammen zur Unterstützung der Digitalisierung des Mittelstandes

(Kapitel 0901 Innovation, Technologie und Neue Mobilität

Titelgruppe 02 Digitale Agenda

Titel 686 22 Mittelstand Digital,

Titel 686 23 Potenziale der digitalen Wirtschaft, Unterteil Programm „go-digital“ und

Titel 686 25 Investitionszuschuss Digitaler Mittelstand)

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

Gz.: Gz.: III 1 - 2020 - 0301

Bonn, den 21. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	7
1.1	Untersuchte Förderprogramme	7
1.2	Potenzielle Zuwendungsempfänger	7
1.3	Digitalisierungsinvestitionen des Mittelstandes	8
2	Förderung von Informations- und Beratungszentren	8
2.1	Ausgabenentwicklung	8
2.2	Förderung von Informations- und Beratungszentren bis zum Jahr 2015	9
2.3	Frühere Prüfungsfeststellungen	10
2.4	Förderprogramm „Mittelstand 4.0 – Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse“	10
2.5	Förderprogramm „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“	11
2.6	Förderprogramm „Netzwerk Mittelstand-Digital“	11
2.7	Notwendigkeit der Förderung von Informations- und Beratungszentren weder untersucht noch belegt	13
2.8	Stellungnahme des BMWi	14
2.9	Abschließende Würdigung	15
3	Förderprogramm „go-digital“	16
3.1	Gegenstand des Förderprogramms	16
3.2	Frühere Prüfungsfeststellungen	17
3.3	Umgang des BMWi mit den aufgezeigten Risiken	18
3.4	Begünstigte Unternehmen und Transferpotenzial	18
3.5	Beratungsunternehmen	19

3.6	Geplante externe Evaluation	19
3.7	Vollzugsaufwand	20
3.8	Förderung trotz hoher Mitnahmeeffekte und geringer Wirkung	20
3.9	Stellungnahme des BMWi	21
3.10	Abschließende Würdigung	23
4	Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“	25
4.1	Gegenstand des Förderprogramms	25
4.2	Unterschiede zum Förderprogramm „go-digital“	26
4.3	Frühere Hinweise des Bundesrechnungshofes	27
4.4	Gegenwärtige Fördersituation	27
4.5	Fördereffizienz noch geringer als bei „go-digital“	28
4.6	Stellungnahme des BMWi	29
4.7	Abschließende Würdigung	30

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWi) unterstützt seit über 20 Jahren kleine und mittlere Unternehmen (KMU) dabei, das Verständnis für die Notwendigkeit einer digitalen Transformation in ihren Betrieben zu verbessern und digitale Anwendungen zu implementieren. Der Bundesrechnungshof prüfte die Wirtschaftlichkeit der Förderung von Informations- und Beratungszentren sowie die Förderprogramme „go-digital“ und „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ („Digital jetzt“). Im Jahr 2020 gab das BMWi im Kapitel 0901 für die Titelgruppe 02 „Digitale Agenda“ 461,3 Mio. Euro aus, davon entfielen auf die ausgewählten Förderprogramme 68,1 Mio. Euro. Die Digitalisierungsinvestitionen der Unternehmen in Deutschland sind angestiegen und beliefen sich im Jahr 2018 auf 19,4 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMWi stellt der Bundesrechnungshof das folgende Prüfungsergebnis abschließend fest:

- 0.1 Das BMWi fördert seit dem Jahr 1998 Informations- und Beratungszentren. Sie sollen mittelständische Unternehmen und Handwerksbetriebe durch Technologie- und Wissenstransfer für die Digitalisierung qualifizieren. Die Dienstleistung ist für die Unternehmen kostenfrei. Gefördert wurden Ende des letzten Jahres 27 Zentren, davon 26 unter dem Begriff Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren und eine Transferstelle „IT-Sicherheit im Mittelstand“ mit bis zu 100 % ihrer Ausgaben. Die Ausgaben haben sich von 16,5 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 68,0 Mio. Euro im Jahr 2021 fast vervierfacht. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2016 vom BMWi gefordert, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen sowie bereits bestehende Informations- und Beratungsangebote zu berücksichtigen, bevor es neue Vorhaben bewilligt. Das BMWi hat im Jahr 2020 dessen ungeachtet die Förderung von Informations- und Beratungszentren mit einer neuen Förderbekanntmachung fortgesetzt. Der Bundesrechnungshof sieht ohne die von ihm geforderten Untersuchungen keine Grundlage und Notwendigkeit, Zentren über Jahrzehnte mit steigendem Mittelansatz zu fördern. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWi künftig die Zentren nur noch bei der Überführung in eine weitgehende wirtschaftliche Eigenständigkeit unterstützen sollte. Das BMWi müsse dabei feststellen, inwiefern die Zentren ihre Dienstleistungen kostendeckend anbieten können.

Das BMWi hat geltend gemacht, dass die Überführung der Zentren in eine weitgehende wirtschaftliche Eigenständigkeit kein Förderziel sei. Die Angebote an Unternehmen und deren Mitarbeitende dürften nur wenige Zugangshemmnisse aufweisen. Kostenbeiträge würde den Teilnahmeanreiz bremsen oder stoppen. Da die digitale Transformation der Unternehmen notwendig sei, um am Markt langfristig bestehen zu können, werde die Bereitschaft steigen, sich stetig mit neuen Themen auseinander zu setzen. Deshalb sollen die Zentren in der aktuellen Förderung auch erproben, welche Unterstützungsangebote oder (Teil-)Leistungen sie gegen Entgelt anbieten können.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWi die Zentren in eine - zumindest teilweise - wirtschaftliche Eigenständigkeit steuern will. Die angekündigte Erprobung kostenpflichtiger Angebote ist dazu ein erster richtiger Schritt. Falls Unternehmen Bedarf haben und entsprechende Nachfrage äußern, werden kommerzielle Beratungsunternehmen diesen Bedarf decken wollen und können. Beide Entwicklungen würden den Bedarf an staatlich geförderten Zentren stark mindern. Der Bundesrechnungshof schließt die Erörterung zu diesem Punkt ab (Nummer 2).

- 0.2 Das BMWi fördert mit „go-digital“ Unternehmen, damit diese IT-Beratungsdienstleistungen in Anspruch nehmen und Digitalisierungsmaßnahmen umsetzen. Zuwendungsempfänger sind Beratungsunternehmen, die ihre Leistungen aufgrund der Förderung vergünstigt anbieten können. Das BMWi konnte die Fördernotwendigkeit von an sich schon rentablen unternehmerischen Entscheidungen nicht belegen. So spielten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Digitalisierungsgrad der begünstigten Unternehmen bei der Förderentscheidung keine Rolle. Aufgrund der geringen Fördervoraussetzungen ist der Bundesrechnungshof davon ausgegangen, dass „go-digital“ zu erheblichen Mitnahmeeffekten führt, sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Beratungsunternehmen. Auch hat „go-digital“ keine ausgeprägte Transferwirkung erreicht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Förderprogramm „go-digital“ auslaufen zu lassen.

Das BMWi ist der Empfehlung nicht gefolgt. Transfer sei kein Ziel von „go-digital“. Die vom Bundesrechnungshof als notwendig angesehene Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Einzelfall stehe außer Verhältnis zum notwendigen Verwaltungsaufwand bei KMU, Beratern und Fördermittelgeber. Die Evaluation beziffere den Mitnahmeeffekt auf 6 % und habe bestätigt, dass sich der Stand der Digitalisierung in den geförderten Unternehmen beachtlich verbessert habe und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen positiv beeinflusst worden sei.

Der Bundesrechnungshof sieht die Wirkung des Förderprogramms „go-digital“ auf die Digitalisierung der Gesamtheit der KMU als nur sehr gering und kaum messbar an. Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand bei den notwendigen Prüfungen ist nicht zu erkennen. Aus den Umfrageergebnissen der Evaluation ist zu schließen, dass es bei „go-digital“ zu den erwarteten Mitnahmeeffekten gekommen ist. Weder mit der Evaluation noch mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann das BMWi nachweisen, dass eine Fortsetzung von „go-digital“ notwendig und effizient ist. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, das Förderprogramm „go-digital“ auslaufen zu lassen (Nummer 3).

- 0.3 Das Förderprogramm „Digital jetzt“ mit geplanten 538,3 Mio. Euro für die Jahre 2019 bis 2024 ähnelt inhaltlich und vom Adressatenkreis her dem Programm „go-digital“. Allerdings sind die Fördervoraussetzungen noch offener und die Förderbeträge höher. Die Nachfrage übertrifft die verfügbaren

Haushaltsmittel deutlich. Das BMWi trifft seine Förderentscheidungen nach Eingangszeitpunkt oder im Losverfahren. Es wertet die große Nachfrage als Erfolg. Der Bundesrechnungshof hat diese Einschätzung nicht geteilt. Wegen der geringeren Fördervoraussetzungen kann die hohe Nachfrage vielmehr auf Mitnahmeeffekte mit der Folge einer Verschwendung von Steuermitteln hindeuten. Dabei ist die Förderung vom Zufall und nicht von inhaltlichen Zugangskriterien abhängig. Ob Digitalisierungsvorhaben beschleunigt werden, bleibt unklar. So kann das Verfahren zu weiteren Verzögerungen bei der Digitalisierung des Mittelstandes führen. In Erwartung des möglichen Losglücks und einer höheren Rentabilität besteht der Anreiz, auf einen positiven Losentscheid zu warten, statt umgehend mit der Umsetzung einer für sich bereits rentablen Digitalisierungsmaßnahme zu beginnen.

Der Bundesrechnungshof hält die Förderrichtlinie für verunglückt. Sollte an einer Förderung festgehalten werden, muss diese grundsätzlich überarbeitet werden. Dabei sind insbesondere das erhebliche Bundesinteresse, der Subsidiaritätsgrundsatz und das Sparsamkeitsprinzip zu beachten.

Das BMWi ist der Auffassung, dass die dargelegten Risiken von Mitnahmeeffekten der Notwendigkeit einer zusätzlichen Anreizförderung gegenüberstünden. Verknüpfe das BMWi die Förderung mit der Prüfung der Rentabilität der Investition, würde es den KMU nicht handhabbare Bürokratie- und Nachweispflichten auferlegen. Zusätzliche Prüfelemente zur Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit würden den Aufwand und folglich die Bewilligungsdauer des Antrags erheblich vergrößern. Durch das Zufallsverfahren (Losverfahren) sehe das BMWi die Gleichbehandlung gestärkt und nicht beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Mit der Kapitalwertberechnung gibt es für Unternehmen eine angemessene und etablierte Methode, um die Rentabilität einer Digitalisierungsinvestition zu ermitteln. Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand ist dabei nicht zu erkennen. Der Bundesrechnungshof sieht die Notwendigkeit, die Förderrichtlinie „Digital jetzt“ in der derzeitigen Fassung einzustellen. Sollte das BMWi an einer Förderung festhalten, muss es diese unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich überarbeiten (Nummer 4).

1 Ausgangslage

1.1 Untersuchte Förderprogramme

Das BMWi unterstützt seit über 20 Jahren die Digitalisierung der Wirtschaft durch unterschiedliche Förderprogramme. Das Fördervolumen ist in seiner Gesamtheit nicht zu beziffern, da die Ausgaben nicht immer transparent veranschlagt sind. Einen Teil der Ausgaben dafür veranschlagen Sie im Kapitel 0901, Titelgruppe 02 „Digitale Agenda“ und gaben im Jahr 2020 daraus 461,3 Mio. Euro aus. Daraus fördern Sie die Digitalisierung des Mittelstandes u. a. mit Informations- und Beratungszentren und haben die Förderprogramme „go-digital“ und „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ („Digital jetzt“) aufgelegt.¹ Auf diese ausgewählten Förderprogramme entfielen im Jahr 2020 insgesamt 68,1 Mio. Euro. Im Haushalt 2022 planen Sie für die Titelgruppe 02 Ausgaben von 1,0 Mrd. Euro, von denen 214,2 Mio. Euro für die ausgewählten Förderprogramme vorgesehen sind. Wir prüften die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der ausgewählten Förderprogramme. Um deren Beitrag zur Digitalisierung des Mittelstandes zu bestimmen, verwendeten wir den Indikator „Digitalisierungsinvestitionen“, den Sie regelmäßig veröffentlichen.

Unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahmen stellen wir das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

1.2 Potenzielle Zuwendungsempfänger

Die Förderprogramme richten sich an 3,5 Mio. Unternehmen. Aus Tabelle 1 ergibt sich die Verteilung der Unternehmen nach Beschäftigungsgrößenklassen.

Tabelle 1

Anzahl Unternehmen nach Beschäftigungsgrößenklassen für 2017

Anzahl Beschäftigte	0 bis 9	10 bis 49	50 bis 249	250 und mehr
Anzahl Unternehmen	3 109 261	293 610	63 928	15 061

Quelle: Bundesrechnungshof auf Grundlage des Unternehmensregisters des Statistischen Bundesamtes, Abruf 13. November 2020.

¹ Hierzu zählen die Förderprogramme, die das BMWi in der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ dem Digitalisierungsvorhaben „Unterstützung des Mittelstandes bei der digitalen Transformation“ zuordnet und aus der Titelgruppe 02 „Digitale Agenda“ des Kapitels 0901 finanziert.

1.3 Digitalisierungsinvestitionen des Mittelstandes

Nach dem KfW-Digitalisierungsbericht-2019 haben im Zeitraum 2016 bis 2018 40 % der Mittelständler Digitalisierungsprojekte erfolgreich abgeschlossen. Gegenüber der Vorperiode 2015 bis 2017 nahm dieser Anteil um 10 Prozentpunkte zu. Im Jahr 2018 gaben die mittelständischen Unternehmen 220 Mrd. Euro für Investitionen aus. Davon entfielen 19,4 Mrd. Euro auf Digitalisierung. Im Jahr 2017 betrugen die Ausgaben 14,9 Mrd. Euro und im Jahr davor 13,9 Mrd. Euro. Der Digitalisierungsbericht enthält weitere Aufschlüsselungen u. a. nach Unternehmensgröße, Absatzregionen und Art der Digitalisierungsvorhaben.

2 Förderung von Informations- und Beratungszentren

2.1 Ausgabenentwicklung

Sie finanzieren Informations- und Beratungszentren zur Unterstützung der Digitalisierung von Unternehmen seit dem Jahr 1998. Je nach Förderprogramm erhielten die Zentren unterschiedliche Bezeichnungen wie regionale Anlaufstellen, Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren, Mittelstand-Digital Zentren und Transferstelle „IT – Sicherheit in der Wirtschaft“. Bis zum Jahr 2006 stieg das Soll im Bundeshaushalt für die Zentren auf bis zu 4 Mio. Euro im Jahr. In den Jahren 2007 bis 2011 war das Soll in den Erläuterungen nicht mehr aufgeschlüsselt.² Von 2011 bis 2015 betrug die durchschnittliche Förderung rund 12 Mio. Euro im Jahr.

Seit dem Jahr 2013 veranschlagen Sie die Mittel im Titel 686 22 „Mittelstand Digital“ im Kapitel 0901 „Innovation, Technologie und Neue Mobilität“.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben von 2015 bis 2021.

² Das BMWi veranschlagte die Haushaltsmittel zunächst in Kapitel 0902, Titel 686 50 „Förderung der Informationsgesellschaft“, von 1999 bis 2007 in Kapitel 0902, Titel 686 53 „Informationstechnik-Anwendungen in der Wirtschaft, Akzeptanz und Rahmenbedingungen der Informationswirtschaft“ und dann bis 2011 in Kapitel 0902, Titel 686 76 ohne Änderung des Zwecks.

Tabelle 2

Ausgaben für Informations- und Beratungszentren 2015 bis 2021

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mittelstand Digital	16,5	22,1	29,8	38,8	43,6	50,0	63,0
IT-Sicherheit in der Wirtschaft						2,5	5,0

Quelle: Bundesrechnungshof auf Grundlage der Haushaltsgesetze und ergänzender Informationen des BMWi.

Anmerkungen:

Angaben in Mio. Euro.

Bis zum Jahr 2020 Ist-Ausgaben. Ab dem Jahr 2021 Soll-Ausgaben.

Bis zum Haushalt 2015 lautete die Titelbezeichnung 686 22 „IKT-Anwendungen in der Wirtschaft“, seitdem „Mittelstand Digital“.

Zu den Ausgaben für „Mittelstand Digital“ zählen auch die Ausgaben für die Begleitforschung, weitere Projekte, Studien und die Projektträgerschaft.

Die Ausgaben für „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“ veranschlagt das BMWi erst seit dem Haushalt 2021 im Kapitel 0901 Titel 686 22. Davor waren sie im Kapitel 0901 Titel 686 23 „Potenziale der digitalen Wirtschaft“, Unterteil 3 veranschlagt.

2.2 Förderung von Informations- und Beratungszentren bis zum Jahr 2015

In den Jahren 1998 bis 2011 förderten Sie das Netzwerk Elektronischer Geschäftsverkehr mit bundesweit 28 Zentren. Das Netzwerk unterstützte KMU und das Handwerk bei der Konzeption und Einführung von E-Business-Lösungen³ durch Publikationen und Informationsveranstaltungen sowie Einzelberatungen im Unternehmen.

Sie setzten die Förderung von Unterstützungsmaßnahmen zur Digitalisierung von KMU ab dem Jahr 2011 mit dem Förderschwerpunkt „Mittelstand-Digital“ fort. Sie förderten 38 regionale Anlaufstellen, die mit sogenannten eBusiness-Lotsen anbieterneutrale und praxisnahe Informationen für die IT-gestützte Abwicklung von Geschäftsprozessen in Unternehmen zur Verfügung stellen sollten. Die eBusiness-Lotsen sollten Unternehmen bei der Suche nach effizienten, einfachen, bezahlbaren und praktikablen IT-Lösungen unterstützen. Daneben förderten Sie 37 Projekte, um u. a. die Qualität und Gebrauchstauglichkeit von betrieblicher Software zu verbessern.

³ Über eine Einstiegsberatung hinaus wurden Informationen zu den Themen Kundenbeziehung und Marketing, Netz- und Informationssicherheit, Betriebswirtschaftliche Softwarelösungen auf proprietärer und freier Basis, radio-frequency identification für den Mittelstand, Femme digitale – IT-Kompetenz für Frauen im Handwerk, Regionales Internetmarketing und Elektronische Rechnungsabwicklung angeboten.

2.3 Frühere Prüfungsfeststellungen

Wir stellten im Jahr 2015 fest, dass Sie den Bedarf für den Förderschwerpunkt „Mittelstand-Digital“ nicht nachgewiesen hatten. So hatten Sie den Förderbedarf aus einer Studie abgeleitet, ohne dass diese den Bedarf belegte. Die Studie verwies auf die Angebote von Kammern und den funktionierenden Markt von IT-Dienstleistern. Wir hatten empfohlen, die Förderungen auslaufen zu lassen sowie die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und die bereits bestehenden Informations- und Beratungsangebote bei der Gewährung von Zuwendungen zu berücksichtigen.

2.4 Förderprogramm „Mittelstand 4.0 – Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse“

Im Jahr 2015 konzipierten Sie für den weiteren Betrieb von Kompetenzzentren die Förderinitiative „Mittelstand 4.0 – Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse“.

Konsortien, die aus öffentlichen und nicht gewinnorientiert arbeitenden Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und vergleichbaren Institutionen, wie z. B. Verbänden, Wirtschaftsförderern, Kammern sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts bestehen (sogenannte Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren), werden mit bis zu 100 % der Ausgaben gefördert.⁴ Ende letzten Jahres unterstützten Sie 26 Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren.⁵ In vielen dieser Zentren sind im Vorgängerprogramm geförderte eBusiness-Lotsen tätig. Auch einige Projekte und Projektpartner wurden aus dem Vorgängerprogramm in die Zentren übernommen.⁶ So sollen die Ergebnisse der damaligen Projekte in ihre Arbeit mit eingebunden werden.

Mit den Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren sollen mittelständische Unternehmen und Handwerksbetriebe durch Technologie- und Wissenstransfer für die Digitalisierung ihrer eigenen Betriebe qualifiziert werden. Sie unterscheiden dabei vier Transferebenen:

- Information und Sensibilisierung durch persönliche Kontaktaufnahme sowie Nutzung von Onlineangeboten und anderen Veröffentlichungen.
- Demonstration von Digitalisierungsanwendungen.

⁴ Die Förderung beträgt 100 % auf Ausgabenbasis, 90 % auf Kostenbasis.

⁵ Die Förderung wird einem Mittelstand 4.0-Kompetenzzentrum für die Dauer von drei Jahren bewilligt. Das BMWi kann die Bewilligung um zwei Jahre verlängern. Die ersten Bewilligungen sind im Dezember 2020 ausgelaufen. Teilweise wurde und wird die Förderung verlängert. Die letzten Bewilligungen werden im Jahr 2022 auslaufen, womit das Förderprogramm dann endet.

⁶ So fördert das BMWi das Mittelstand 4.0-Kompetenzzentrum eStandards in Köln mit Außenstellen in Wuppertal, St. Augustin, Hagen und Leipzig.

- Qualifizierung von Mitarbeitern der Unternehmen.
- Umsetzungsprojekte mit einzelnen Unternehmen. Dabei sollen die Ergebnisse eines geförderten Projektes so aufbereitet werden, dass andere Unternehmen sie als Best-Practice ohne Förderung übernehmen können. Bisher entwickelten die Kompetenzzentren mehr als 400 Umsetzungsprojekte.

2.5 Förderprogramm „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“

Sie starteten parallel im Jahr 2011 die Initiative „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“. Die Initiative unterstützt KMU und Handwerk darin, die IT-Sicherheit im Unternehmen zu verbessern. Seit Anfang 2020 fördern Sie mit der Initiative eine Transferstelle „IT-Sicherheit im Mittelstand“. Die Transferstelle soll Informationen bündeln, praxisnah aufbereiten, Angebote zum Thema IT-Sicherheit vermitteln sowie KMU, Handwerksbetriebe und Selbstständige bei deren Umsetzung unterstützen. Bundesweit gibt es regionale Anlaufstellen, die im Jahr 2021 von 11 auf 80 Standorte anwachsen sollen.⁷

2.6 Förderprogramm „Netzwerk Mittelstand-Digital“

Sie setzten die Unterstützung der Digitalisierung von KMU mit dem Förderprogramm „Netzwerk Mittelstand-Digital“ im Juli 2020 fort. Die Förderbekanntmachung⁸ sieht wieder eine dreijährige Förderung mit der Option auf eine Verlängerung um zwei Jahre vor. Die Informations- und Beratungszentren heißen nun Mittelstand-Digital Zentren. Bisher geförderte Mitglieder von Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren können sich erneut um eine Förderung bewerben. Die Ergebnisse aus den Umsetzungsprojekten der Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren sollen in das Netzwerk der Mittelstand-Digital Zentren überführt werden.

Übersicht zu bestehenden Informations- und Beratungsangeboten

Sie führten zu bestehenden Informations- und Beratungsangeboten in Ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus, die Angebote der Bundesländer zur Unterstützung der digitalen Transformation seien sehr unterschiedlich. Eine Bestandsaufnahme aller Angebote nahmen Sie allerdings nicht vor.

Sie erklärten, für einen Überblick u. a. jährliche Treffen mit den Leitungen der Kompetenzzentren und den Bundesländern zu nutzen, um sich über bestehende Angebote zu

⁷ Förderbekanntmachung „IT-Sicherheit in der Wirtschaft“ vom 21. Dezember 2018, veröffentlicht am 31. Dezember 2018, BAnz AT 31.12.2018 B2.

⁸ Förderbekanntmachung für ein bundesweites „Netzwerk Mittelstand-Digital“ (Netzwerk aus Zentren zum Transfer von neuen Technologien und digitalen Anwendungen für die Digitalisierung und überbetriebliche Vernetzung in der Wirtschaft) vom 22. Juli 2020, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 29. Juli 2020, BAnz AT 29.07.2020 B1.

informieren. Darüber hinaus lägen Ihnen auch von der Begleitforschung und den Antragstellern Erkenntnisse zu bestehenden Angeboten vor.

Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass online zugängliche Informationsmöglichkeiten unvollständig sind und deswegen KMU nicht immer die passenden Angebote finden.

Beispiel 1: Unvollständige Anzeige der Informations- und Beratungsangebote

Die Eingabe des Begriffs „IT-Sicherheit“ auf der Seite „www.mittelstand-digital.de“ ergab 71 Treffer. Ein Hinweis auf die Transferstelle „IT-Sicherheit im Mittelstand“ war nicht in der Ergebnisliste aufgeführt.⁹ Mehrere Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren benannten die IT-Sicherheit als einen ihrer Schwerpunkte.

Sie gaben an, bisher für die IT-Sicherheit eine eigene Webseite „www.it-sicherheit-in-der-Wirtschaft.de“ zu finanzieren. KMU, die sich auf der Webseite www.mittelstand-digital.de über IT-Sicherheit informieren wollten, würden über den Navigationspunkt „Themen“, dann weiter über den Navigationspunkt „IT-Sicherheit und Recht“ und schließlich über den Navigationspunkt „Weiterführende Informationen“ auf die Webseite „www.it-sicherheit-in-der-Wirtschaft.de“ weitergeleitet.

Eine Zusammenführung der beiden Webseiten unter einer Web-Adresse sei bisher nicht geplant. Bis 2020 sei dies nicht möglich gewesen, weil eine den beiden Haushaltstiteln entsprechende Ausgabenaufteilung nicht gelungen sei. Durch die für die Bundesbehörden vorgeschriebene Nutzung des Content Management Systems „Government Site Builder“ stoße das BMWi bei der nutzerfreundlichen Darstellung komplexer Inhalte an seine Grenzen.

Beispiel 2: Unvollständige Erfassung der Kompetenzzentren im Katalog der EU

Die Seite „<https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/digital-innovation-hubs-tool>“ enthält einen Katalog von Informations- und Beratungszentren (Englisch: Digital Innovation Hubs) innerhalb der EU. Der Europäische Rechnungshof (ERH) wies Sie Anfang des Jahres 2020 darauf hin, dass nur 9 der 26 Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren im Katalog erfasst waren. Bis zum 3. Dezember 2020 wurde kein weiteres Kompetenzzentrum in den Katalog aufgenommen.

Sie begründeten dies damit, dass es zu keiner Zeit eine Aufforderung des ERH gegeben habe, weitere Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren zu ergänzen. Der Katalog beruhe auf einer Selbstanmeldung durch die Informations- und Beratungszentren.

Wirtschaftliche Eigenständigkeit der Informations- und Beratungszentren

Sie nahmen eine Regelung in die Förderbekanntmachung auf, wonach Mittelstand-Digital Zentren Angebote und Maßnahmen kostenpflichtig anbieten dürfen. Mit dieser Möglichkeit verfolgen Sie das Ziel, die Informations- und Beratungszentren auf eine wirtschaftliche

⁹ Stand: 21. Januar 2021, 13:00 Uhr.

Eigenständigkeit nach der Förderdauer vorzubereiten. Alle dadurch erzielten Einnahmen sollen mit der Förderung verrechnet und von der maximalen Fördersumme abgezogen werden. Welche Teile kostenpflichtig angeboten werden, müssen die Mittelstand-Digital Zentren mit Ihnen abstimmen.¹⁰

Sie untersuchten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die beiden Alternativen Dienstleistungsauftrag und Kommunikationskampagne, aber nicht die Alternative einer Eigenbeteiligung der Zentren.

Bisher liegen Ihnen keine Vorschläge der Mittelstand-Digital Zentren zu kostenpflichtigen Angeboten vor. Sie haben die Zentren bisher nicht aufgefordert, ihre Leistungen kostenpflichtig anzubieten. Sie begründeten dies damit, das Förderprogramm erst vor kurzem gestartet zu haben.

2.7 Notwendigkeit der Förderung von Informations- und Beratungszentren weder untersucht noch belegt

Sie haben die Notwendigkeit, Informations- und Beratungszentren mit stark steigendem Mittelansatz zu fördern, weder untersucht noch belegt (§ 6 BHO). Ferner fehlt in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Alternative einer Eigenbeteiligung der Zentren. Sie haben ungeachtet unserer Hinweise die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung weiterhin nicht belegt und den Ansatz seit dem Jahr 2015 fast vervierfacht.

Die dauerhafte Förderung von Informations- und Beratungszentren widerspricht dabei auch dem Wesen der Projektförderung. Eine Projektförderung zielt auf ein einzelnes, zeitlich und inhaltlich abgegrenztes Vorhaben eines Zuwendungsempfängers ab. Sie fördern die Zentren aber seit Jahrzehnten, jeweils angepasst an den Fortschritt der technischen Entwicklung, ohne den jeweiligen Förderbedarf und die wirtschaftliche Lösung ermittelt zu haben.

Sie haben zwar mit der Förderbekanntmachung „Netzwerk Mittelstand-Digital“ den Ansatz verfolgt, die Mittelstand-Digital Zentren in die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu führen. Sie haben aber bisher keine Schritte eingeleitet, damit dies tatsächlich gelingt. Da die Einkünfte mit der Förderung verrechnet werden müssen, ist der Anreiz für Initiativen der Zentren gering. Deshalb müssen Sie darauf hinwirken, dass sich eine Vollfinanzierung von Informations- und Beratungszentren nicht fortsetzt.

Perspektivisch sollten Informations- und Beratungszentren ihre Leistungen kostendeckend anbieten können. Bei Umsetzungsprojekten sollten die teilnehmenden Unternehmen die Kosten übernehmen oder ihr Projekt über andere Förderprogramme realisieren. Bei bewährten Qualifizierungsmaßnahmen und der Demonstration von Digitalisierungsanwendungen sollten die Kosten von den Teilnehmern getragen werden.

¹⁰ Nummer 4.4 der Förderbekanntmachung „Netzwerk Mittelstand-Digital“.

Damit verbleibt noch ein möglicher Förderbedarf des Bundes auf der Transferebene „Information und Sensibilisierung“. Hierfür fehlt aber als Nachweis die seit Jahren von uns empfohlene Bestandsübersicht der bestehenden Informations- und Beratungsangebote. In die Bestandsübersicht sollten Sie auch kommerzielle Anbieter von Digitalisierungsdienstleistungen einbeziehen. Auch vor dem Hintergrund deutlich steigender Digitalisierungs-Investitionen stellt sich die Frage, ob ein Förderbedarf fortbesteht, Unternehmen über ihre Digitalisierungsmöglichkeiten informieren zu müssen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Unternehmen, sich über die Vorteile und Möglichkeiten einer Digitalisierung zu informieren. Bei der geförderten „Information und Sensibilisierung“ sehen wir die nur unvollständigen Suchergebnisse auf der von Ihnen finanzierten Webseite „www.mittelstand-digital.de“ als irreführend an. So führt die fehlende Bestandsübersicht dazu, dass Unternehmen bei der Suche nach passenden Angeboten scheitern. Gleichzeitig entsteht der unzutreffende Eindruck, es fehle an Angeboten, obwohl es nur an einer Übersicht mangelt.

Wir haben empfohlen, die Überführung der Informations- und Beratungszentren in eine wirtschaftliche Eigenständigkeit nur noch bis zum Ende der laufenden Förderperiode sicherzustellen. Weitere Förderungen sollten Sie nur dann auflagen, wenn die vorhandenen Angebote nachweisbar unzureichend sind und die Unternehmen von sich aus eine sinnvolle Digitalisierung nicht vorantreiben können oder wollen. Sie sollten die Förderung dann auf das wirtschaftlich vertretbare Maß beschränken, befristen und einen Eigenanteil fordern. Um die Höhe des Eigenanteils bestimmen zu können, müssen Sie feststellen, inwiefern Transferleistungen von den Kompetenzzentren kostendeckend angeboten werden können. Darüber hinaus sollten Sie dafür sorgen, dass eigene Bestandsübersichten vervollständigt werden.

2.8 Stellungnahme des BMWi

Zur Bestandsübersicht haben Sie angegeben, viele Quellen zu nutzen, die in der Gesamtschau die Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und die Projektbewilligung bildeten. Zu diesen Quellen zählten u. a. Daten und Erkenntnisse aus Studien, Untersuchungen und Befragungen. Diese Bestandsaufnahme habe der Bundesrechnungshof nicht gewürdigt, sondern mehrfach eine tabellarische Übersicht über alle aktuellen Unterstützungsangebote als erforderlich angemahnt. Bisher gebe es aber keine Formvorgaben für die Dokumentation einer Bestandsaufnahme. Zudem stehe dem Mehraufwand (Datenübertragung aus relevanten Datenquellen, Aktuell-Haltung) kein angemessener Nutzen gegenüber. Sie hätten aber unsere Anregung aufgegriffen und eine Datenbank mit Kurzinformationen zu Förderprogrammen zur Digitalisierung von KMU des Bundes, der Bundesländer und der EU aufgesetzt. Die Einträge können nach direkte / indirekte Förderung, gefördertes Thema / Technologie, Branche oder KMU-Größenklasse gefiltert werden.

Die Überführung der Zentren in eine weitgehende wirtschaftliche Eigenständigkeit sei nicht als Förderziel in der Förderbekanntmachung formuliert. Aufgrund der aktuellen Struktur der Förderprojekte sei dies auch nicht realisierbar. Es fehle an einer gemeinsamen Struktur, die die Basis für eine wirtschaftliche Eigenständigkeit liefern könnte. Derzeit würden daher Transfer-Strukturen aufgebaut und gefestigt. Nur mit passenden Strukturen zur

Zusammenarbeit sowie mit dem Know-how zum Technologie- und Wissenstransfer könnten die Institutionen zukünftig den KMU entsprechende Unterstützungsangebote bieten - auch bei stetig neuen Digitalisierungsthemen und ohne öffentliche Förderung.

Angebote, die Unternehmen und deren Mitarbeitende motivieren sollen, sich mit der digitalen Transformation auseinanderzusetzen, dürften nur wenige Zugangshemmnisse aufweisen. Eine Gegenleistung in Form einer Bezahlung würde den Teilnahme-Anreiz bremsen oder stoppen. Es fehle oft an einem klar definierten Bedürfnis der Zielgruppe. Sofern ein Angebot nicht direkt auf die Situation eines Empfängers zugeschnitten sei, werde eine Abgabe gegen Entgelt kaum Abnehmer finden. Die Bereitschaft werde steigen, sich stetig mit neuen Themen auseinander zu setzen, weil die Unternehmen sich zunehmend bewusst werden, dass ihre digitale Transformation notwendig ist, um am Markt langfristig bestehen zu können. Deshalb sollen die Zentren in der aktuellen Förderung auch erproben, welche Unterstützungsangebote oder (Teil-) Leistungen geeignet sind, auch gegen Entgelt von Unternehmen nachgefragt zu werden. Ggf. gebe es ein grundlegend neues Veranstaltungsformat, welches geeignet ist, inhaltlich ein zukünftiges, komplett neues Digitalisierungsthema so aufzubereiten, dass Unternehmen bereit sind, auch Teilnahmegebühren o. ä. zu zahlen, obwohl der Anwendungsfall und damit der Mehrwert für das eigene Unternehmen noch nicht erkennbar ist. Die ersten Ergebnisse und Aussagen zu einem möglichen Kostenbeitrag der Teilnehmenden erwarten Sie, sobald die Projekte entsprechende Transferangebote entwickeln und erproben konnten.

2.9 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass Sie die Zentren in eine - zumindest teilweise - wirtschaftliche Eigenständigkeit steuern wollen. Die angekündigte Erprobung von kostenpflichtigen Angeboten ist dazu ein erster Schritt.

Dabei muss nach wie vor die Bedarfsfeststellung im Vordergrund stehen. Soweit die Notwendigkeit einer digitalen Transformation zunehmend ins Bewusstsein der Unternehmen gerückt ist, ist eines der wesentlichen Ziele der Förderung der Informations- und Beratungszentren erreicht. Mit der zunehmenden Nachfrage ist davon auszugehen, dass auch die Zahl kommerzieller Beratungsunternehmen zunehmen wird. Beide Entwicklungen wirken sich stark bedarfsmindernd auf staatlich geförderte Informations- und Beratungszentren aus und müssen von Ihnen bei Ihrer Bedarfsermittlung berücksichtigt werden.

Für die Bestandsaufnahme könnten Sie Ihre Datenbank mit Kurzinformationen zu Förderprogrammen zur Digitalisierung von KMU des Bundes, der Bundesländer und der EU nutzen. Um den Förderbedarf belegen zu können und ein vollständiges Lagebild zu haben, wäre es aber erforderlich, dass auch kommerzielle Informations- und Beratungsangebote in die Datenbank aufgenommen werden.

Wir schließen die Erörterung zu diesem Punkt ab.

3 Förderprogramm „go-digital“

3.1 Gegenstand des Förderprogramms

Das Förderprogramm „go-digital“ läuft seit Juli 2017 und ist bis Ende des Jahres 2021 befristet. Das erhebliche Bundesinteresse soll darin bestehen, kleine und mittlere Unternehmen bei der Digitalisierung zu unterstützen, da sie nicht die personellen, fachlichen und finanziellen Kapazitäten wie größere Unternehmen aufbringen können.

Gegenstand der Förderung ist die Tätigkeit von Beratungsunternehmen, die KMU bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten beraten und begleiten (Projekt). Teil des geförderten Projektes kann dabei auch die Investition für die individuelle Anpassung einer Software sein. Zuwendungsempfänger sind Beratungsunternehmen, die von Ihnen für „go-digital“-Projekte autorisiert¹¹ werden. Sie bezuschussen dabei die Beratungsunternehmen mit bis zu 50 % und maximal 16 500 Euro. Daraus ergibt sich ein förderfähiger Projektumfang von maximal 30 Beratertagen zu einem Satz von 1 100 Euro je Beratertag. Grundlage für eine Förderung ist die Leistungserbringung nach einem standardisierten Beratervertrag. Begünstigt wird über den Vertrag das Unternehmen, dass die Beratungs- und Umsetzungsleistung für einen um den Förderbetrag verminderten Preis erhält. Mit dem Beratervertrag gestattet ein begünstigtes Unternehmen Ihnen auch, die Inhalte des geförderten Projektes unentgeltlich als Best-Practice-Beispiel zu verwenden. Ein Unternehmen kann mehrfach begünstigt werden, wenn nach der letzten Zuwendung mehr als ein Jahr vergangen ist.

Nach Ihren Angaben sind mehr als 2,5 Mio. Unternehmen begünstigungsfähig, weil sie die beiden Voraussetzungen „weniger als 100 Beschäftigte“ und „weniger als 20 Mio. Euro Umsatz“ erfüllen. Der Grad der Digitalisierung, die Wirtschaftlichkeit eines Digitalisierungsprojektes und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind laut der Förderrichtlinie keine Kriterien für eine Zuwendung. Sie wiesen darauf hin, dass der Projektträger fast 30 % der Anträge abgelehnt hat.

Gemäß der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 5. Oktober 2016 rechneten Sie mit 1 400 Unternehmen jährlich, die über Zuwendungsanträge der Beratungsunternehmen begünstigt werden. Sie erklärten, dass Sie keine Bedarfsermittlung durchgeführt hatten, vielmehr hätten Sie einen mittelfristigen Finanzansatz von 10 Mio. Euro jährlich als Ausgangspunkt für Ihre Kalkulation gewählt. Diesen Ansatz hätten Sie durch einen durchschnittlichen Förderbetrag von 6 800 Euro je Förderfall dividiert. Auf den durchschnittlichen Förderbetrag seien Sie aufgrund von Erfahrungen aus dem vorangegangenen Modellvorhaben „go-digital“ und dem „Schwesterprogramm“ „go-Inno“ gekommen.

¹¹ Für die Autorisierung muss aus bisherigen Beratungen außerhalb von „go-digital“ eine Expertise nachgewiesen werden. Wird innerhalb eines Jahres nach der Autorisierung kein Antrag im Förderprogramm gestellt, so erlischt die Autorisierung und ist neu zu beantragen.

Ihre Hausleitung entschied, die Ausgaben für das Jahr 2019 auf 20 Mio. Euro aufzustocken¹², weil das Parlament in Verbindung mit der Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ 30 Mio. Euro zusätzlich für die Digitalisierung zur Verfügung gestellt hatte. Auch für die Folgejahre erhöhten Sie das jährliche Soll auf 20 Mio. Euro. Bei der Haushaltsaufstellung variierten Sie immer wieder die Zahl der erwarteten Neuvorhaben und den angenommenen durchschnittlichen Förderbetrag.¹³ Zurzeit gehen Sie von 1 800 Neuvorhaben und einer durchschnittlichen Förderung von 9 700 Euro¹⁴ aus.

3.2 Frühere Prüfungsfeststellungen

Wir hatten im März 2016 die Überschneidung des Modellvorhabens „go-digital“ mit dem Förderprogramm „Mittelstand 4.0 – Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse“ kritisiert, weil beide mit vergleichbarer Zielsetzung die gleichen Unternehmen erreichen wollten. Wir hatten empfohlen, die Förderung an einer Stelle zu bündeln.

Im Juli 2016 hatten Sie den Entwurf einer Förderrichtlinie übermittelt, mit der das Modellvorhaben „go-digital“ als bundesweites Förderprogramm weitergeführt werden sollte. In unserer Stellungnahme von August 2016 hatten wir auf die fehlende Zuständigkeit des Bundes hingewiesen, individuelle fachliche Beratungsdienstleistungen für Einzelunternehmen zu unterstützen. Die Inanspruchnahme von IT-Beratungsdienstleistungen und die Nutzung digitaler Techniken sind grundlegende unternehmerische Entscheidungen. Die Präferenzen der Unternehmer, die die Grundlage dessen unternehmerischen Handelns darstellen, sollte der Bund nicht bewerten. Für uns war das erhebliche Bundesinteresse für die Förderung „go-digital“ nicht belegt und damit die Förderung nicht notwendig. Wir hatten auf unsere Prüfung verwiesen und erneut kritisiert, dass die unterstellte mangelnde Leistungsfähigkeit von KMU nicht untersucht worden war. Wir hatten nicht ausgeschlossen, dass auch leistungsfähige Unternehmen unterstützt werden und es zu Mitnahmen kommt. Im Übrigen hatten wir auf die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und dabei insbesondere auf die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle und die angemessene Höhe von Fördersatzten hingewiesen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte die Hinweise aufgegriffen und von Ihnen erläuternde Unterlagen angefordert.

¹² Die Mittel für „go-digital“ sind als Unterteil im Kapitel 0901 Titel 686 23 veranschlagt.

¹³ So berücksichtigte das BMWi, dass die Beratungsunternehmen in den ersten 1 bis 1½ Jahren zunächst das Autorisierungsverfahren durchlaufen mussten, ehe sie Förderprojekte beantragen konnten.

¹⁴ 9 700 Euro = (20 Mio. Euro Soll Gesamt – 2,5 Mio. Euro Soll für Projektträger etc.) / 1 800 erwartete Neuvorhaben.

3.3 Umgang des BMWi mit den aufgezeigten Risiken

Gegenüber dem BMF hatten Sie die Auffassung vertreten, dass ein besonderes Bundesinteresse für „go-digital“ bestehe. Erfahrungen aus dem Modellvorhaben „go-digital“ hätten gezeigt, dass KMU Beratungen mit Kosten von 6 000 bis 20 000 Euro nur in Ausnahmefällen selber tragen könnten. Um Mitnahmen vorzubeugen, hätten Sie bereits beim Modellvorhaben „go-digital“ die Zielgruppe auf kleine Unternehmen bis 100 Beschäftigte begrenzt.

Um Mitnahmen zu verhindern, wollten Sie einerseits die Zahl der Förderungen je Beratungsunternehmen begrenzen. Andererseits sollten die KMU noch stärker sensibilisiert und über das Förderprogramm besser informiert werden, damit die Unternehmen selbst und nur bei Bedarf die Initiative für eine Projektförderung ergreifen. Insgesamt wollten Sie den Anteil der Mitnahmeeffekte an der Förderung auf maximal 30 % begrenzen, legten aber hierfür kein Messverfahren fest.

Sie hatten auf mehrere Studien verwiesen, wonach sich die Digitalisierung lohne. So gebe es einen Zusammenhang zwischen hohem Umsatzwachstum und Digitalisierungsgrad. Bei Unternehmen, die das Internet in ihre Geschäftsmodelle integrierten, seien Wachstumschancen und Innovationskraft höher. Digitalisierte Geschäftsprozesse bedeuteten bereits kurzfristig eine Verbesserung der Wettbewerbssituation. Bezogen auf die IT-Sicherheit seien die Studien auf eine durchschnittliche Schadenshöhe von 80 000 Euro und eine Eintrittswahrscheinlichkeit von 30 % gekommen. Mehr als 80 % der KMU hätten erkannt, wie wichtig die Digitalisierung für ihr Unternehmen sei. Trotzdem gebe es eine Umsetzungslücke.

Sie konnten aus dem Modellvorhaben nicht belegen, dass KMU Beratungen mit Kosten von 6 000 bis 20 000 Euro nur in Ausnahmefällen selber tragen können. Eine Archiv-Recherche sei ergebnislos geblieben.

3.4 Begünstigte Unternehmen und Transferpotenzial

Sie gehen von insgesamt mindestens 2,5 Mio. begünstigungsfähigen Unternehmen aus. Bis zum 31. Oktober 2020 wurden etwa 4 500 Anträge gestellt und 2 800 Anträge bewilligt¹⁵. 43 % der Zuwendungen gingen an Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten. In 48 Fällen wurden Unternehmen wiederholt begünstigt.

Aus den mit „go-digital“ geförderten Projekten entwickelten sich seit dem Jahr 2017 elf veröffentlichte Best-Practice-Beispiele.¹⁶

¹⁵ Knapp 900 Anträge zogen die Antragsteller zurück. Häufig erfolgte der Rückzug auf Anraten des Projektträgers. 200 Anträge lehnte der Projektträger ab.

¹⁶ <https://www.innovation-beratung-foerderung.de/INNO/Navigation/DE/go-digital/Praxisbeispiele/praxisbeispiele.html>, Abruf am 2. März 2021.

Bei „go-digital“ Projekten konnte die Beratung in zwei Schritten stattfinden. Zuerst ging es bei der sogenannten „Potenzialanalyse“ um die Entscheidung über die Durchführung eines Digitalisierungsprojektes. Danach umfasste die Beratung die Unterstützung bei der Umsetzung eines Projektes, z. B. die individuelle Anpassung einer Software. Der größere Teil der Förderung entfiel auf die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten. Es gab eine Reihe von Projekten, bei denen die Beratung über die Durchführung eines Projektes bereits vor Abschluss des Beratervertrages stattgefunden hatte und damit nicht Teil der Zuwendung war.

3.5 Beratungsunternehmen

Nach Ihren Angaben kommen für eine Autorisierung 20 000 Beratungsunternehmen in Frage. Bis zum 31. Oktober 2020 ließen sich 2 135 Beratungsunternehmen autorisieren. Über 400 von ihnen stellten innerhalb von zwölf Monaten keinen Förderantrag, sodass deren Autorisierung erloschen ist. Weitere 193 Beratungsunternehmen stellten nur einen Förderantrag. Sie erklärten dies mit einem aus Sicht der Beratungsunternehmen ungünstigen Verhältnis von administrativem Aufwand für die Förderung und den Förderbetrag.

Die Hälfte der bewilligten Förderanträge entfielen auf gut 100 autorisierte Beratungsunternehmen. Dabei bewilligten Sie 14 Beratungsunternehmen mindestens jeweils 20 Projekte. Vier dieser Beratungsunternehmen erzielten mit „go-digital“-Projekten zwischen 20 und 30 % ihres Jahresumsatzes.¹⁷ Mehr als 150 bewilligte Projekte entfielen auf ein einziges Beratungsunternehmen.

3.6 Geplante externe Evaluation

Sie wiesen in Ihrer Leistungsbeschreibung für die externe Evaluation darauf hin, die Richtlinie ab dem 1. Januar 2022 fortführen zu wollen.

Der Evaluator sollte zunächst ein Wirkungsmodell mit prüfbaren Zielen entwickeln, weil Sie dies vor Inkrafttreten der Richtlinie versäumten und den Mangel bisher nicht behoben hatten.

Im Zuge der Evaluation wollten Sie die begünstigten Unternehmen befragen lassen. Sie wollten u. a. wissen, wie sich die Umsätze und Gewinne der begünstigten Unternehmen entwickelt haben und welchen Anteil daran die Förderung hatte. Darüber hinaus wollten Sie wissen, inwieweit die begünstigten Unternehmen ihre Kosten durch die Förderung senken konnten.

¹⁷ Zwei Monate nach Beginn des Förderprogramms hatte das BMWi für die Verwaltungspraxis vorgegeben, dass ein Beratungsunternehmen maximal 30 % des Vorjahresumsatzes durch „go-digital“-Projekte erzielt haben darf, um weitere Projekte durchzuführen. In den Jahren 2018 und 2019 gab es 31 Beratungsunternehmen, die in einem oder beiden Jahren zwischen 20 und 41 % ihres Jahresumsatzes mit „go-digital“-Projekten erzielten.

3.7 Vollzugsaufwand

Nach den Vorgaben des BMF sollen die Kosten für Projektträger 5 % der Ausgaben für ein Förderprogramm nicht überschreiten.

Sie ließen das Förderprogramm zunächst vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle verwalten und ab dem Jahr 2018 von einem beauftragten Projektträger. Im Jahr 2018 erhielt der Projektträger für seine Leistungen 42 %¹⁸ der Ausgaben für das Förderprogramm „go-digital“, im Jahr 2019 waren es 16 %¹⁹. Für das Jahr 2021 kalkulieren Sie mit einem Vollzugsaufwand von 9 %. Beim Vollzugsaufwand sind darüber hinaus der Verwaltungsaufwand sowie die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit und eine externe Evaluation des Förderprogramms „go-digital“ hinzuzurechnen.

3.8 Förderung trotz hoher Mitnahmeeffekte und geringer Wirkung

Die Inanspruchnahme von IT-Beratungsdienstleistungen und die Nutzung digitaler Techniken sind Bestandteil grundlegender unternehmerischer Entscheidungen. Ein Unternehmen wird ein Digitalisierungsprojekt nur dann umsetzen, wenn dies wirtschaftlich erscheint. Eine Förderung über „go-digital“ führt unter dieser Voraussetzung dazu, dass sich die Amortisationsdauer (Zeit bis zum Return on Investment) für das Unternehmen verkürzt.

Die Zahl von mehr als 2,5 Mio. begünstigungsfähiger Unternehmen ist zu hoch, um passgenau und gezielt wirken zu können. Ohne weitere Voraussetzungen besteht das Risiko einer Förderung nach dem Zufallsprinzip mit der Folge, dass es zu Mitnahmeeffekten bei Unternehmen kommt, deren Leistungsfähigkeit nicht in Frage steht. In Anbetracht von mehr als 2,5 Mio. begünstigungsfähiger Unternehmen und des zur Verfügung stehenden Förderbudgets hätten Sie den Kreis der begünstigungsfähigen Unternehmen über die Förderkriterien so differenzieren müssen, dass mit dem zur Verfügung stehenden Förderbudget ein größtmöglicher Effekt erzielt wird. So hätten Sie für eine erste, allerdings nicht hinreichende Eingrenzung den Digitalisierungsgrad der Unternehmen nutzen können.²⁰ Um mit einer geringen Zahl von Förderungen eine Wirkung auf mehr als 2,5 Mio. Unternehmen zu erzielen, müsste der Transfer in den Vordergrund gestellt werden. „go-digital“ hat aber offensichtlich keine ausgeprägte Transferwirkung erreicht, weil es im Vergleich zu über 400 Umsetzungsprojekten aus den Informations- und Beratungszentren seit dem Jahr 2017 nur elf Best-Practice-Beispiele gab.

¹⁸ Ist-Ausgaben 2018 für „go-digital“ von 2,51 Mio. Euro, davon 1,04 Mio. Euro an den Projektträger.

¹⁹ Ist-Ausgaben 2019 für „go-digital“ von 9,27 Mio. Euro, davon 1,47 Mio. Euro an den Projektträger.

²⁰ Z. B. den Wirtschaftsindex DIGITAL und die damit verbundenen Digitalisierungsklassen aus dem Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL, den das BMWi auf seiner Homepage veröffentlicht. Oder der Teilindex „Business Digitisation“ des DESI-Indexes der EU-Kommission.

Ihre Einschätzung, dass es kleinen Unternehmen an organisatorischen und personellen Ressourcen für die Umsetzung lohnender Digitalisierungsprojekte fehlen kann, ist plausibel, auch wenn sie nicht belegt ist. Die steigenden Digitalisierungsinvestitionen sind als Indiz dafür zu werten, dass die Unternehmen über ausreichende Ressourcen verfügen und zunehmend die Rentabilität einer Digitalisierung erkennen.

Obwohl Sie das Risiko für Mitnahmeeffekte erkannt hatten, ergriffen Sie keine Gegenmaßnahmen. Die Begrenzung auf Unternehmen bis 100 Beschäftigte und 20 Mio. Euro Jahresumsatz schließt nicht aus, dass leistungsfähige Unternehmen unterstützt werden. Ebenso wenig werden Mitnahmen durch eine allgemeine „Sensibilisierung“ potenziell begünstigter Unternehmen verhindert. So wäre es notwendig wie auch naheliegend gewesen, bei Antragstellung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens, den Grad der Digitalisierung und die Wirtschaftlichkeit des Digitalisierungsprojektes nach einheitlichen Kriterien zu erfassen. Im Gegensatz zu einer nachträglichen Befragung wären so die Mitnahmerisiken bei den begünstigten Unternehmen rechtzeitig transparent geworden.

Gegen die Mitnahmerisiken bei den Beratungsunternehmen wollten Sie die Zahl von geförderten Projekten je Beratungsunternehmen begrenzen. Obwohl Sie eine solche Begrenzung nachträglich einführten, konzentriert sich die Förderung auf wenige Beratungsunternehmen.

Zudem war die wirtschaftliche Durchführung des Förderprogramms zweifelhaft, weil der Verwaltungsaufwand auch nach der Einführungsphase weit über den für eine Vollzugswirtschaftlichkeit vorgesehenen Grenze von 5% des Fördervolumens lag.

Auf diese Punkte und Risiken hatten wir Sie bereits vor Jahren hingewiesen.

Unbeschadet der Tatsache, dass Sie den Erfolg der Förderprogramms nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben kontrollieren müssen, war die beauftragte Evaluation entbehrlich, weil daraus keine zusätzlichen entscheidungsrelevanten Erkenntnisse zu erwarten waren. Darüber hinaus war sie nicht ergebnisoffen angelegt.

Wir haben empfohlen, das Förderprogramm „go-digital“ auslaufen zu lassen.

3.9 Stellungnahme des BMWi

Sie haben mitgeteilt, der Empfehlung, das Förderprogramm „go-digital“ auslaufen zu lassen, nicht folgen zu wollen, sondern die Förderung zu verlängern. Sie sehen die wirtschaftspolitische Notwendigkeit, Unternehmen bei der Digitalisierung auch weiterhin mit dem Förderprogramm „go-digital“ zu unterstützen. Die Digitalisierung sei ein zentraler Erfolgsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands und die deutsche Volkswirtschaft insgesamt. Dies bestätige das Gutachten „Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“ des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi.

Sie bestätigen eine verkürzte Amortisationsdauer der geförderten Investitionen. Sie erwarten dadurch steigende Steuereinnahmen und eine effizientere deutsche Volkswirtschaft.

Transfer sei kein Ziel von „go-digital“. Transfer von Wissen erfolge allenfalls vom Beratungsunternehmen zum KMU, nicht aber von einem KMU auf andere. Die Förderung diene der Hilfestellung im Einzelfall. Die Praxisbeispiele sollen weitere KMU dazu anregen, „go-digital“ für ihr Unternehmen in Anspruch zu nehmen.

Trotz der Steigerung der Digitalisierungsinvestitionen sehen Sie den Mittelstand noch am Beginn der Digitalisierung. Die positive Entwicklung verstehen Sie als „Rückenwind“, auch die anderen KMU mitzunehmen, und nicht als Indiz dafür, erfolgreiche Anreizsysteme zu beenden.

Die von uns als notwendig erachtete Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehe außer Verhältnis zum notwendigen Verwaltungsaufwand bei KMU, Beratern und Fördermittelegeber. Der Stand der Digitalisierung werde bei der Potenzialanalyse erörtert. Die Wirtschaftlichkeit eines Digitalisierungsprojektes prüfe der Projektträger indirekt, indem er die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und intendierte Wirkung bewerte. Vor diesem Hintergrund könnten Sie nicht nachvollziehen, dass wir von erheblichen Mitnahmeeffekten bei „go-digital“ ausgehen. Die Evaluation beziffere den Mitnahmeeffekt auf 6 %.

Eine Konzentration bei den geförderten Beratungsunternehmen erkennen Sie nicht. Nur 3,6 % der Zuwendungen seien auf das aktivste und 16,5 % auf die zehn aktivsten Unternehmen entfallen. Sie wollen aber trotzdem zusätzlich eine absolute Jahresgrenze von 300 000 Euro für Beratungsunternehmen einführen.

Sie gaben an, mit der Evaluation eine unparteiische Einschätzung und eine Unterstützung der Erfolgskontrolle im Blick gehabt zu haben. Die Evaluation des Förderprogramms habe bestätigt, dass „go-digital“ eine hohe Relevanz, Zielerreichung und Wirksamkeit aufweise. Es setze bei den wesentlichen Hemmnissen der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben in KMU wie fehlende Ressourcen und mangelnde fachliche Kompetenzen an. Auch die praktische Relevanz sei als hoch eingeschätzt worden, da u. a. die Module IT-Sicherheit, digitale Markterschließung und digitale (Geschäfts-)Prozesse die für die Digitalisierung von KMU maßgeblichen Themen abdeckten. Die Beratungen hätten zu einem nachhaltigen und hohen Kompetenzzuwachs bei den Beschäftigten der begünstigten KMU geführt, der Stand der Digitalisierung im Unternehmen habe sich beachtlich verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sei positiv beeinflusst worden. Zudem seien durch „go-digital“ Unternehmenskennzahlen wie Umsatz, Gewinn und Beschäftigtenzahl stabilisiert und Umsatzsteigerungen (von hochgerechnet 360 Mio. Euro) sowie eine Zunahme von (hochgerechnet) 1 802 Vollzeitstellen bewirkt worden.

In Ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Fortführung von „go-digital“ vom 2. September 2021 kommen Sie zu dem Schluss, dass die Einstellung des Förderprogramms ungeeignet sei, da dies dem politischen Willen im Koalitionsvertrag, im Eckpunktepapier und in der Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ widerspreche. Die Evaluation belege, dass das aktuelle Förderprogramm bereits eine hohe Zielerreichung besitze. Durch die Anpassungen

könne die Wirkung von „go-digital“ weiter erhöht werden. Der Digitalisierungsbedarf des deutschen Mittelstandes sei auch im Jahr 2022 weiterhin sehr hoch. Das belegten auch die stetig gestiegenen Antragszahlen im laufenden Programm.

3.10 Abschließende Würdigung

Die deutsche Wirtschaft ist nach dem im November 2021 veröffentlichten Digitalisierungsindex digitaler geworden. Treiber der Digitalisierung waren danach vor allem verbesserte Rahmenbedingungen, also unternehmensexterne Faktoren wie die technische Infrastruktur.

Die Wirkung des Förderprogramms auf die Digitalisierung der Gesamtheit der KMU oder auf die Steuereinnahmen ist dabei gering und kaum messbar. So stellte auch der wissenschaftliche Beirat des BMWi fest, dass „go-digital“ nur eine kleine Zahl von KMU erreicht. Von den mehr als 2,5 Millionen begünstigungsfähigen Unternehmen waren es seit dem Start der Förderung im Juli 2017 bis Oktober 2020 lediglich 2 800 Unternehmen.

Ohne einen Transfer auf andere KMU mit dem Ziel einer Digitalisierung ohne Förderung kann sich „go-digital“ nicht nachweisbar auf den Anstieg der Digitalisierungsinvestitionen der Gesamtheit der KMU auswirken. Insofern kann der Anstieg nicht als „Rückenwind“ für „go-digital“ interpretiert werden. Es ist davon auszugehen, dass eine stärkere Digitalisierung der Gesamtheit der KMU bei gleichem Fördermittelansatz deutlich effizienter über einen Transfer von Wissen und Erfahrungen erreicht werden kann. Auf den Transfer haben Sie die Förderung der Informations- und Beratungszentren ausgerichtet, die Unternehmen über die Vorteile einer Digitalisierung informieren (siehe Nummer 2).

Wir können keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erkennen, wenn ein KMU mit dem Zuwendungsantrag des Beraters seine letzten Jahresabschlüsse vorlegen muss, damit sich der Fördermittelgeber einen Eindruck von dessen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit machen kann. Das gleiche gilt für die Vorlage und Prüfung einer angemessenen Kapitalwertberechnung für das Digitalisierungsprojekt. Hierfür könnte der Fördermittelgeber ein Berechnungsformat vorgeben, um den Verwaltungsaufwand gering zu halten.

Die von Ihnen bestätigten 6 % Mitnahmeeffekte aus der Evaluation entsprechen dem Anteil an begünstigten Unternehmen, die in der Umfrage angekreuzt haben, dass sie eine Beratung auch ohne Förderung in vollem Umfang und ohne zeitliche Verzögerung in Anspruch genommen hätten. Weitere 49 % der Unternehmen gaben an, dass sie eine Beratung ebenfalls ohne Förderung in Anspruch genommen hätten, allerdings in geringerem Umfang und / oder zu einem späteren Zeitpunkt.²¹ Bei diesen Unternehmen ist zumindest ein Teil der Förderung ebenfalls den Mitnahmeeffekten hinzuzurechnen. Ein weiterer Hinweis auf Mitnahmeeffekte ist die Feststellung, dass etwas weniger als die Hälfte der begünstigten KMU durch „go-digital“ für eine erstmalige Beratung mobilisiert werden konnten. Außerdem gaben aus

²¹ Evaluation des Förderprogramms „go-digital“, Endbericht, Seite 89, Abbildung 39.

der nicht durch „go-digital“ geförderten Kontrollgruppe 84 % der KMU an, Digitalisierungsprojekte durchgeführt zu haben. Zwei Drittel von ihnen nahmen dafür - wie bei „go-digital“ vorgegeben - eine externe Beratung in Anspruch, die nur in Ausnahmefällen öffentlich gefördert wurde.²² Wir folgern aus diesen Umfrageergebnissen, dass es bei „go-digital“ zu den erwarteten Mitnahmeeffekten gekommen ist.

Insgesamt kann mit der Evaluation nicht nachgewiesen werden, dass eine Fortsetzung von „go-digital“ notwendig und effizient ist. Unsere Kritikpunkte wie fehlender Transfer, Risiko einer Förderung nach dem Zufallsprinzip und hohe Mitnahmerisiken werden durch die Evaluation nicht ausgeräumt. Auch lassen die Umfrageergebnisse andere Schlussfolgerungen zu. Die Ergebnisse bei der Kontrollgruppe stellen die Fortsetzung von „go-digital“ in der derzeitigen Fassung in Frage. Denn immerhin 84 % der Unternehmen führen auch ohne Förderanreiz Digitalisierungsprojekte durch. Ausgehend hiervon müsste sich eine Förderung möglichst zielgenau an die verbleibenden 16 % der Unternehmen richten. Da aber z. B. der Grad der Digitalisierung, die Wirtschaftlichkeit eines Digitalisierungsprojekts und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit keine Auswahlkriterien sind, fehlt es an der Zielgenauigkeit.

Überdies sind bei den errechneten Umsatzsteigerungen und der Zunahme von Vollzeitstellen Zweifel angebracht. So relativiert der Evaluator selbst die Validität der Umfrageergebnisse. Er führt u. a. aus, dass 22 % der begünstigten Unternehmen sinkende Umsätze nach der Förderung angegeben haben, deren Höhe aber nicht abgefragt wurde.²³ Auch bei den Vollzeitstellen konnten Reduzierungen nicht berücksichtigt werden, weil der Umfang nicht erfragt worden ist. Überzeugende Wirkungskontrollen sollten sich nicht darin erschöpfen, qualitative Beurteilungen der Prozesse und subjektive Einschätzungen der Beteiligten zusammenzutragen. Die Einschätzungen der Befragten sollten zumindest stichprobenweise plausibilisiert werden. So könnten Sie z. B. auf fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einer repräsentativen Stichprobe von Digitalisierungsprojekten zurückgreifen. Der Aussagewert von Befragungen und Selbsteinschätzungen sollte immer kritisch betrachtet werden, da die Antworten von sachfremden Erwägungen beeinflusst sein können. So können beispielsweise bei Förderprogrammen positive Antworten der Befragten als „Verpflichtung“ für empfangene Leistungen gesehen werden.

Der wesentliche Mangel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht darin, dass Sie sich bei der Ausgangslage und dem erheblichem Bundesinteresse auf die Digitalisierung der Gesamtheit der KMU beziehen, die Förderziele sich aber auf den kleinen Anteil der durch „go-digital“ begünstigten KMU beschränken. In Ihrer Begründung beziehen Sie sich beim politischen Willen und beim Digitalisierungsbedarf auf die Gesamtheit der KMU. Die hohe Zielerreichung, die die Evaluation belegt, beschränkt sich dagegen auf die begünstigten Unternehmen. Um den erforderlichen Zusammenhang zwischen dem sehr kleinen Anteil an geförderten Unternehmen und der Gesamtheit der KMU herzustellen, liegt es nahe, den Transfer als Förderziel aufzunehmen. Um den Wissenstransfer zur Digitalisierung von KMU zu verbessern, fördern Sie allerdings schon Informations- und Beratungszentren. Wir gehen deshalb

²² Evaluation des Förderprogramms „go-digital“, Endbericht, Seite 89, letzter Absatz.

²³ Evaluation des Förderprogramms „go-digital“, Endbericht, Seite 103, Abbildung 49.

davon aus, dass eine mängelfreie Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die fehlende Fördereffizienz von „go-digital“ im Vergleich zur Förderung dieser Zentren bestätigen würde.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, das Förderprogramm „go-digital“ auslaufen zu lassen.

4 Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“

4.1 Gegenstand des Förderprogramms

Mit dem Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ („Digital jetzt“) wollen Sie Investitionen von Unternehmen mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss fördern. Sie wollen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, einschließlich des Handwerks und der freien Berufe mit 3 bis 499 Beschäftigten unterstützen. Das erhebliche Bundesinteresse sehen Sie darin, für KMU im gesamten Bundesgebiet gleiche Zugangsmöglichkeiten zu einer Investitionsförderung zu schaffen und so dazu beizutragen, die Gleichheit der Lebensverhältnisse herzustellen. Sie hatten festgestellt, dass nicht in allen Bundesländern Programme zur Förderung von Investitionen in digitale Technologien angeboten werden.

Das Förderprogramm besteht aus den zwei Modulen „Investitionen in digitale Technologien, insbesondere Hard- und Software“ sowie „Investitionen in die Qualifizierung der Mitarbeiter“. Sie starteten „Digital jetzt“ am 7. September 2020 und wollen das Programm am 31. Dezember 2023 beenden.

Im Haushalt 2019 richteten Sie den Titel 686 25 „Investitionszuschussprogramm Digitaler Mittelstand“ neu in der Titelgruppe 02 „Digitale Agenda“ im Kapitel 0901 „Innovation, Technologie und Neue Mobilität“ ein. Bei der Aufstellung des Haushalts 2019 hatten Sie zunächst Ausgaben von 9,3 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 210 Mio. Euro beantragt. Nunmehr soll das Fördervolumen unter Berücksichtigung des Konjunkturpaketes insgesamt 538,3 Mio. Euro für den Zeitraum 2019 bis 2024 betragen.²⁴

Für eine Förderung in einem oder beiden Modulen fordern Sie die Vorlage eines „Digitalisierungsplans“. Mit ihm wollen Sie die langfristige Wirkung der geförderten Investition sichern und Mitnahmeeffekte verringern. Beschreiben soll der Digitalisierungsplan:

²⁴ Im Jahr 2020 gab das BMWi 42,5 Mio. Euro aus, davon waren 5 Mio. Euro ein übertragbarer Rest aus dem Vorjahr. Im Haushalt 2021 stehen dem BMWi Ausgaben von 57,0 Mio. Euro zur Verfügung. Für die drei Folgejahre 2022 – 2024 plant das BMWi 57,0 Mio. Euro, 47,0 Mio. Euro und 50,0 Mio. Euro. Zusätzlich beantragte das BMWi Für den Haushalt 2021 und die Finanzplanung bis 2024 jährlich 71,2 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket Nummer 42 „Digitalisierungsschub KMU/digitale Plattformen“.

- den Status quo der Digitalisierung im Unternehmen,
- die Ziele des Investitionsvorhabens, insbesondere die zu erwartenden langfristigen technischen und wirtschaftlichen Effekte sowie
- die Auswirkungen der geplanten Investitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Digitalisierungsgrad des Unternehmens.

Darüber hinaus soll er darstellen, wie das Unternehmen neue Geschäftsmodelle entwickeln, neue Geschäftsfelder erschließen, seine Marktposition stärken sowie Unternehmensprozesse und Organisationsabläufe effizienter gestalten will. Für den Digitalisierungsplan verweist die Förderbekanntmachung die Antragsteller auf ein Muster.

Sie erstellten bisher kein Muster, sind aber der Auffassung, die Inhalte eines „Digitalisierungsplanes“ in Form von Fragen in einem „Antragstool“ abgebildet zu haben, über das Unternehmen ihren Förderantrag online stellen müssen. Den Antworten²⁵ können Sie weder entnehmen, ob sich die Digitalisierungs-Investition für das geförderte Unternehmen auch ohne Förderung wirtschaftlich lohnt, noch können Sie ersehen, ob sich ein Unternehmen die Digitalisierungs-Investition ohne Förderung leisten könnte.

Sie erklärten den Verzicht auf diese Angaben damit, dass sie eine subjektive Selbsteinschätzung des antragstellenden Unternehmens seien. Aufgrund von Studien gehen Sie bei den Antragstellern allgemein davon aus, dass sich die beantragte Investition wirtschaftlich lohne, aber vom Antragsteller nicht ohne Förderung finanziert werden könne.

4.2 Unterschiede zum Förderprogramm „go-digital“

Im Vergleich zum Förderprogramm „go-digital“ weist das Förderprogramm „Digital jetzt“ folgende Unterschiede auf:

- Ein Unternehmen erhält die Zuwendung direkt und muss keinen Berater beteiligen.
- Auch Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten sind antragsberechtigt. Dadurch erhöht sich die Zahl der antragsberechtigten Unternehmen.
- Der Förderhöchstbetrag je Förderfall liegt mit 50 000 Euro für Einzelunternehmen und 100 000 Euro für mehrere Unternehmen in einer Wertschöpfungskette oder einem -netzwerk um den Faktor drei oder sechs höher.
- Die Förderquote beträgt bis zu 60 % und bis zum 30 Juni 2021 Corona-bedingt 70 % gegenüber bis zu 50 % ohne Corona-Sonderregelung bei „go-digital“.

²⁵ Antragstool, 8. Antragsschritt: Digitalisierungsplan (Teil 3) - Nachhaltige Wirkung der Investition.

- Neben einer individuellen Anpassung vorhandener Software kann auch die Beschaffung von Hard- und Software gefördert werden.
- Qualifizierungsmaßnahmen können alleinstehend und unabhängig von der übrigen Förderung gefördert werden.

4.3 Frühere Hinweise des Bundesrechnungshofes

Wir hatten zum Entwurf der Förderrichtlinie Hinweise und Empfehlungen gegeben. So hatten wir hingewiesen auf:

- hohe Risiken für Mitnahmeeffekte,
- die fehlende Begründung für nicht rückzahlbare Zuschüsse bei rentablen Investitionen,
- die unzureichende Bestimmung potenziell förderfähiger Unternehmen sowie
- die fehlende Begründung von erhöhten Förderquoten und Risiken für die Erfolgskontrolle.

Sie berücksichtigten die Hinweise und Empfehlungen in der Förderrichtlinie nicht. Sie erklärten die unterbliebenen Änderungen damit, dass Sie den Investitionsbedarf und die Notwendigkeit von Förderanreizen anders eingeschätzt hätten.

4.4 Gegenwärtige Fördersituation

Sie öffneten das „Antragstool“ von September bis November 2020 jeweils zum Monatsbeginn. Die Zahl der eingereichten Anträge und der beantragten Förderungen überstiegen regelmäßig nach kurzer Zeit die für den Monat geplante Bewilligungssumme. Deswegen schlossen Sie das „Antragstool“ nach wenigen Tagen oder Stunden für den Rest des Monats. Sie entschieden über die Förderanträge in der Reihenfolge ihres Eingangs, bis das im Haushalt veranschlagte Fördervolumen ausgeschöpft war. Unternehmen, die nicht zum Zuge gekommen waren, konnten im Folgemonat erneut einen Antrag stellen.

Seit Beginn des Jahres 2021 entscheiden Sie per Algorithmus gesteuertem Zufallsverfahren (Losverfahren) darüber, welches Unternehmen einen Förderantrag stellen darf. Dazu müssen sich die Unternehmen zunächst online registrieren. Unternehmen, die nicht ausgelost worden sind, können automatisch an der Verlosung im Folgemonat teilnehmen.

Sie bewerten die hohe Zahl der Anträge als Bestätigung für ein bedarfsgerechtes Förderprogramm. Sie begründeten damit auch die Aufstockung der Haushaltsmittel. Daneben begründeten Sie die Aufstockung mit einem unmittelbar konjunkturstimulierenden Effekt auf KMU.

Mit Schreiben vom 6. Mai 2021 kündigten Sie Ihre Absicht an, die Förderrichtlinie zu ändern. Sie wollen im Wesentlichen auf die bisher geforderten Nachweise bei der Qualifizierung von Mitarbeitenden verzichten, die Förderung auf Standardsoftware erweitern und das Verfahren bei der Antragstellung auch in der Förderbekanntmachung auf die praktizierte Form des Losverfahrens umstellen.

4.5 Fördereffizienz noch geringer als bei „go-digital“

Die Förderprogramme „go-digital“ und „Digital jetzt“ sind von der Art der geförderten Maßnahmen und vom Adressatenkreis gleichartig. Wie schon bei „go-digital“ gibt es keine Notwendigkeit, eine Digitalisierungsinvestition zu fördern, deren Rentabilität nicht nachgewiesen ist. Ebenso wenig muss ein Unternehmen gefördert werden, das sich eine wirtschaftliche Investition ohne Förderung leisten kann. Würden Sie beide Aspekte bei der Antragstellung abfragen und bei Ihren Förderentscheidungen als haushalts- wie zuwendungsrechtliche Voraussetzungen berücksichtigen, blieben weniger bewilligungsfähige Anträge übrig. Denn wie bei „go-digital“ ist anzunehmen, dass nur ein kleiner Teil der theoretisch in Frage kommenden KMU tatsächlich einen Förderbedarf hat. Dies spiegelt sich auch in den gestiegenen Digitalisierungsinvestitionen wider. Deswegen hätten Sie auch bei „Digital jetzt“ Ihre Förderkriterien auf diesen Bedarf ausrichten müssen. Die geringeren Fördervoraussetzungen bei zugleich höheren Förderbeträgen bewirken aber genau das Gegenteil. Sie können zu Mitnahmeeffekten und zu einer Verschwendung von Steuermitteln führen, da auch hier wirtschaftlich leistungsfähige und damit nicht förderungsbedürftige Unternehmen begünstigungsfähig sind.

Darauf hatten wir bereits beim Entwurf der Förderrichtlinie hingewiesen.

Wie die hohe Zahl von Förderanträgen deutlich macht, ist das vorhergesehene Szenario eingetreten. Um die hohe Nachfrage zu bewältigen, treffen Sie Ihre Förderentscheidungen ohne weitere Zugangskriterien nach Eingangszeitpunkt oder im Losverfahren. Das Ergebnis ist damit von Zufälligkeiten abhängig und trägt Züge einer staatlichen „Lotterie“. Das Vorgehen konterkariert das als erhebliches Bundesinteresse formulierte Ziel einer Gleichbehandlung.

Wir sehen darin u. a. auch einen Verstoß gegen das Sparsamkeitsprinzip. Bei der derzeit gültigen Förderrichtlinie und mindestens 2,5 Mio. förderfähigen Unternehmen sowie einer Höchst-Förderung von 50 000 Euro ergäbe sich nach den Maßgaben der bisherigen Förderrichtlinie hochgerechnet ein Förderbedarf von bis zu 125 Mrd. Euro. Dies macht die fehlende inhaltliche Beschränkung deutlich.

Unserer Einschätzung nach wird diese Verfahrensweise auch nicht dazu führen, dass Digitalisierungsvorhaben beschleunigt werden. So kann diese Verfahrensweise zu weiteren Verzögerungen führen. In Erwartung des möglichen Losglücks und einer noch höheren Rentabilität besteht der Anreiz, über Monate auf einen positiven Losentscheid zu warten, ohne mit der Umsetzung einer bereits rentablen Digitalisierungsmaßnahme zu beginnen. Die geplante Überarbeitung der Förderrichtlinie ändert daran nichts.

Wir haben es für unabdingbar gehalten, die Förderrichtlinie grundsätzlich zu überarbeiten und dabei das erhebliche Bundesinteresse, den Subsidiaritätsgrundsatz und das Sparsamkeitsprinzip zu beachten. Hierzu müsste die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der antragstellenden Unternehmen in die Förderentscheidung einbezogen werden.

4.6 Stellungnahme des BMWi

Sie haben mitgeteilt, dass das Fördervolumen aufgrund verringerter Zuweisungen aus dem Konjunkturpaket nunmehr 509 Mio. Euro betrage. Sie sehen die Förderung als notwendig an, um das im Koalitionsvertrag vorgesehene Ziel der Digitalisierung des Mittelstandes zu erreichen. Mehrere Studien hätten zudem eine Digitalisierungslücke im Mittelstand festgestellt. Das Programm solle erhöhte Anreize zur Investition in die Digitalisierung setzen und Hemmnisse wie hohe Investitionskosten reduzieren. Sie hätten das erhebliche Bundesinteresse an der Förderung bereits im Zuge der Konzeption des Förderprogramms detailliert dargelegt und mit wissenschaftlichen Erkenntnissen begründet. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werde aus Ihrer Sicht vollumfänglich berücksichtigt und das Subsidiaritätsprinzip sowie die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen umfangreich geprüft und beachtet.

Die von uns dargelegten Risiken von Mitnahmeeffekten stünden der Notwendigkeit einer zusätzlichen Anreizförderung gegenüber. Mitnahmeeffekte könnten Sie nicht ausschließen, versuchten aber, diese durch zusätzliche Anforderungen wie die Vorlage eines Digitalisierungsplans zu minimieren. Mit dem Digitalisierungsplan wollen Sie eine langfristige Wirkung der geplanten Investition sichern und Mitnahmeeffekte verringern. Weitere Maßnahmen würden Sie ggf. bei künftigen Anpassungen des Förderprogramms prüfen.

Damit KMU schnell, einfach und verständlich die Rentabilität einer Digitalisierungsmaßnahme ermitteln können, fehle wegen der Komplexität der Materie eine leicht anwendbare Methode oder ein Verfahren. Würden Sie die Förderung mit der Prüfung der Rentabilität der Investition verknüpfen, würde es den KMU nicht handhabbare Bürokratie- und Nachweispflichten auferlegen. Außerdem seien Investitionen zum Teil erst nach langer Zeit oder mittelbar in anderen Bereichen rentabel. Aus diesen Gründen verzichte ein Unternehmen oftmals auf die Maßnahme. Mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss würden Sie die Hürde für eine Investition senken.

Sie gehen bei erfolgreicher Prüfung der Bonität und ordnungsgemäßer Geschäftsführung davon aus, dass ein antragstellendes Unternehmen über eine „gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit“ verfüge. Darüber hinaus müsse das Unternehmen bei der Investition in Vorleistung gehen und das Projekt zunächst eigenständig finanzieren, bevor eine Bezuschussung nach Prüfung des Verwendungsnachweises erfolge. Zusätzliche Prüfelemente zur Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit würden den Aufwand und folglich die Bewilligungsdauer des Antrags erheblich vergrößern. Sie würden versuchen, unsere Hinweise bei einer etwaigen Anpassung der Förderrichtlinie zu berücksichtigen.

Durch das Zufallsverfahren (Losverfahren) sehen Sie die Gleichbehandlung gestärkt und nicht beeinträchtigt. Auch würden Unternehmen, die aus eigenen Mitteln Investitionen in digitale Technologien und die Qualifizierung der Beschäftigten tätigen könnten, nicht dauerhaft auf die Zuteilung eines Antragskontingents warten.

Die hohe Nachfrage nach Fördermitteln führen Sie auf die vorhandene Digitalisierungslücke und den damit verbundenen Bedarf des deutschen Mittelstandes zurück. Mit dem Programm adressierten Sie bewusst branchenübergreifend sehr viele KMU und setzten investive Anreize zur digitalen Transformation. Bis Juni 2021 seien branchenübergreifend 1 778 Anträge eingereicht worden. Das Fördervolumen betrug 70,7 Mio. Euro mit einer durchschnittlichen Förderquote von 52 %.

4.7 Abschließende Würdigung

Ihre Begründung zum Zeitpunkt der Konzeption des Förderprogramms ist bereits Grundlage unserer bisherigen Würdigung. Ihre Stellungnahme enthält keine neuen Argumente.

Es ist Ihre Aufgabe, aus der politischen Bedarfsdarstellung und der in den Haushaltsmitteln ausgedrückten allgemeinen Förderbereitschaft ein zielgerichtetes Förderinstrument zu entwickeln. Die von uns beschriebenen Schritte sind hierfür notwendig.

Solange Sie die Fragen zum Digitalisierungsplan nicht ändern, bleibt auch das Risiko von Mitnahmeeffekten unverändert. Mit der Kapitalwertberechnung gibt es für Unternehmen eine angemessene und etablierte Methode, um die Rentabilität einer Digitalisierungsinvestition zu ermitteln. Die Berechnung sollte Teil des Digitalisierungsplans sein. Kommt sie zu keinem positiven Kapitalwert, stellt sich nachdrücklich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Investition und ihrer Förderung.

Wie bei „go-digital“ können wir keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erkennen, wenn ein KMU mit dem Zuwendungsantrag seine letzten Jahresabschlüsse vorlegen muss, damit sich der Fördermittelgeber einen Eindruck von dessen Ertragssituation machen kann. Das gleiche gilt für die Vorlage und Prüfung einer angemessenen Kapitalwertberechnung für das Digitalisierungsprojekt. Wie bereits bei „go-digital“ empfohlen, könnte der Fördermittelgeber ein Berechnungsformat vorgeben, um den Verwaltungsaufwand weiter zu reduzieren.

Wir sehen nach wie vor die Notwendigkeit, die Förderrichtlinie „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ zu überarbeiten. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem Subsidiaritätsprinzip ergibt sich, dass keine Unternehmen gefördert werden dürfen, die wirtschaftlich selbst in der Lage sind, für sie rentable Digitalisierungsvorhaben umzusetzen.

Wir halten es für unabdingbar, die bisherige Form der Förderung aufzugeben. Sie müssen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines antragstellenden Unternehmens und die Rentabilität der geplanten Digitalisierungsinvestition bei Ihren Förderentscheidungen prüfen.

Wirtschaftlich starke Unternehmen mit hohen Gewinnen bedürfen keiner Förderung. Das Geld, das dafür unnötigerweise ausgegeben wird, fehlt für Unternehmen, deren Förderbedarf größer ist.

Ehmann

Peters