

6 Effizient fördern: Keine Verlosung von Fördermöglichkeiten zur Digitalisierung von Unternehmen

(Kapitel 0901 Titel 686 25)

Zusammenfassung

Das BMWK verlost Fördermöglichkeiten zur Digitalisierung von Unternehmen nach dem Gießkannenprinzip, statt seine Förderung mit sinnvollen Kriterien zu hinterlegen.

Mit dem Programm „Digital jetzt“ fördert das BMWK Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen in digitale Technologien und die Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Es will einen Anreiz für Unternehmen setzen, Digitalisierungsinvestitionen vorzuziehen. Dadurch soll sich deren Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Bis zum Jahr 2025 sind dafür 500 Mio. Euro vorgesehen. Bei den Förderentscheidungen des BMWK spielt es nur eine unzureichende Rolle, ob ein wirtschaftlich leistungsfähiges Unternehmen die Förderung für eine ohnehin rentable Investition benötigt. Dieses Vorgehen hat zu so vielen Anträgen geführt, dass das BMWK seit Anfang 2021 verlost, welches Unternehmen einen Förderantrag stellen darf. Das BMWK sieht in den vielen Anträgen einen Beleg für einen hohen Förderbedarf. Der Bundesrechnungshof geht dagegen von hohen Mitnahmeeffekten aus. Zudem kann die Verlosung dazu führen, dass Unternehmen Investitionen verschieben, weil sie auf einen positiven Losentscheid warten. Das BMWK würde damit Digitalisierungsmaßnahmen verzögern statt sie zu beschleunigen. Es sollte die Verlosung unverzüglich beenden. Stattdessen sollte es im Einzelfall prüfen, ob und inwieweit ein finanzieller Anreiz notwendig ist. Dafür sollte es Kriterien für die Förderung abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der erwarteten Rentabilität festlegen.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMWK startete im Jahr 2020 das Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für Kleine und Mittlere Unternehmen“. Es fördert mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen Investitionen dieser Unternehmen in digitale Technologien und die Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Bis Ende 2025 plante das BMWK dafür 500 Mio. Euro Fördermittel ein. Nach seinen Angaben kommen grundsätzlich über 2,5 Millionen Unternehmen für eine Förderung

infrage. Das BMWK finanziert bis zu 60 % der förderfähigen Ausgaben. Der Zuschuss für ein einzelnes Unternehmen beläuft sich auf maximal 50 000 Euro.

Zusammen mit dem Förderantrag müssen die Unternehmen online einen sogenannten „Digitalisierungsplan“ einreichen. Dieser besteht aus Antworten der Unternehmen auf Fragen

- zum aktuellen Stand ihrer Digitalisierung,
- zur geplanten Investition und zu den damit verfolgten Zielen sowie
- zu den voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Investition auf ihre Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit.

Mit dem „Digitalisierungsplan“ will das BMWK die langfristige Wirkung der geförderten Investition sichern und Mitnahmeeffekte verringern. Mitnahmeeffekte bestehen, wenn Unternehmen auch ohne eine Förderung in die Digitalisierung investieren würden.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Rentabilität der Investitionen unzureichend berücksichtigt

Wie bei Förderungen des Bundes üblich, müssen die Unternehmen in ihren Förderanträgen versichern, dass sie sich nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden und kein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet worden ist. Weitere Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt das BMWK nicht. Solche Angaben würden laut BMWK nur auf Selbsteinschätzungen der Unternehmen beruhen. Ihre Prüfung würde die Bewilligung der Anträge verzögern.

Das BMWK geht aufgrund von Studien davon aus, dass die beantragten Investitionen im Allgemeinen rentabel, aber nicht ohne Förderung zu finanzieren seien. Es fehle eine einfache Methode, mit der Unternehmen schnell und verständlich die Rentabilität einer Digitalisierungsmaßnahme ermitteln könnten. Außerdem seien Investitionen vereinzelt erst nach langer Zeit rentabel oder wirkten sich in anderen Bereichen aus. Aus diesen Gründen verzichte ein Unternehmen oftmals auf die Investition. Mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss senke das BMWK die Hürde für eine Investition.

BMWK beachtete die Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWK schon vor Beginn der Förderung auf hohe Risiken für Mitnahmeeffekte hingewiesen. Das BMWK hatte nicht begründet, weshalb es Investitionen fördern wolle, die auch ohne staatliche Zuschüsse rentabel seien. Außerdem hatte es den Kreis der Unternehmen nur unzureichend eingegrenzt, die eine Förderung erhalten könnten.

Das BMWK beachtete die Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht. Es begründete dies damit, dass es den Investitionsbedarf und die Notwendigkeit von Förderanreizen anders einschätze als der Bundesrechnungshof.

BMWK führte wegen zu vieler Förderanträge Verlosung ein

Zu Beginn des Förderprogramms erhielt das BMWK viel mehr Anträge als es erwartet hatte, sodass es die Förderung wegen ausgeschöpfter Haushaltsmittel wiederholt aussetzen musste. Seit dem Jahr 2021 teilt das BMWK deshalb die jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in monatliche, gleich große Kontingente auf. Es entscheidet dann per Los, welche Unternehmen einen Förderantrag stellen dürfen. Nicht ausgeloste Unternehmen können in den Folgemonaten erneut teilnehmen.

Das BMWK bewertet die vielen Anträge als Beleg für den großen Bedarf an seinem Förderprogramm. Die Fördermittel wurden deshalb von zunächst 200 auf 500 Mio. Euro aufgestockt.

6.2 Würdigung

Das BMWK darf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine Unternehmen fördern, die wirtschaftlich in der Lage sind, auch ohne staatliche Zuschüsse rentable Investitionen in Digitalisierung umzusetzen. Dies überprüfte das BMWK nur unzureichend.

Das BMWK ließ sich vor der Förderentscheidung lediglich Erklärungen der Unternehmen zu ihrer Bonität vorlegen. Diese erfüllen damit aber nur eine Mindestvoraussetzung für die Förderung. Aus den Erklärungen lassen sich keine Rückschlüsse ziehen, ob ein Unternehmen die Förderung benötigt. Gleiches gilt für den „Digitalisierungsplan“. Das BMWK ist bei der Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keineswegs auf Selbsteinschätzungen der Unternehmen angewiesen. Es könnte sich mit den Förderanträgen die Jahresabschlüsse der Unternehmen vorlegen lassen. Das BMWK könnte damit die Erträge der Unternehmen bewerten. Ein unverhältnismäßiger Aufwand für die Unternehmen und das BMWK wäre damit nicht verbunden.

Auch die Rentabilität der geplanten Investition darzustellen, erzeugt keinen unverhältnismäßigen Aufwand. Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, sollten die Rentabilität ihrer Investitionsentscheidungen ermitteln und darstellen können. Insofern überzeugt die Argumentation des BMWK nicht, es verzichte auf einen Rentabilitätsnachweis, weil es an einer leicht anwendbaren Berechnungsmethode fehle. Den Nachweis der Rentabilität sollte sich das BMWK vorlegen lassen.

Der Bundesrechnungshof führt die vielen Anträge darauf zurück, dass das BMWK die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen und die Rentabilität der Investitionen unzureichend berücksichtigt. Die Antragszahlen sind kein Beleg für einen hohen Bedarf an

Förderung. Der Bundesrechnungshof geht stattdessen von hohen Mitnahmeeffekten aus, weil bis zu 2,5 Millionen Unternehmen gefördert werden können. Darunter sind viele wirtschaftlich leistungsfähige Unternehmen, die eine Förderung nicht benötigen. Das BMWK hat diese Risiken ignoriert, indem es Fördermöglichkeiten nach dem Zufallsprinzip vergab. Zudem kann die Verlosung dazu führen, dass Unternehmen Investitionen verschieben, weil sie auf einen positiven Losentscheid warten. Damit würden Digitalisierungsmaßnahmen verzögert statt beschleunigt.

Das BMWK muss seine Förderung unverzüglich neu ausgestalten. Es darf ausschließlich rentable Investitionen von Unternehmen fördern, die diese nur mit einem Zuschuss finanzieren können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dadurch die Wirksamkeit des Förderprogramms steigt.

6.3 Stellungnahme

Das BMWK hält es nicht für erforderlich, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in dem vom Bundesrechnungshof angemahnten Umfang zu prüfen. Mit den unterschiedlichen Förderquoten bis zu 60 % könne es auf die voraussichtlichen finanziellen Möglichkeiten der Unternehmen reagieren. Es könne zudem höhere Förderungen in strukturschwachen Regionen sicherstellen sowie stärkere Anreize für bestimmte Digitalisierungsthemen setzen.

Mitnahmeeffekte würden durch die Förderquoten und die Struktur des Förderverfahrens im Wesentlichen vermieden. Die Bonität jedes Antragstellers werde durch eine Wirtschaftsauskunftei geprüft. Jahresabschlüsse seien nur vorzulegen, wenn Zweifel an der Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens bestehen. Eine generelle Prüfung von Jahresabschlüssen erzeuge keinen Mehrwert, sondern nur unnötigen Aufwand.

Auch die Rentabilität sei kein passendes Kriterium für das Förderprogramm. Das BMWK hat erneut vorgetragen, dass Unternehmen begrenzte Ressourcen hätten. Sie könnten vorab nicht abschließend klären, ob eine Investition rentabel sei. Dies sei zu komplex. Das BMWK könne daher unverändert keine geeigneten Kriterien für die Rentabilität festlegen. Allerdings müssten sich die Förderinteressenten beim „Digitalisierungsplan“ mit Fragen zur Planung der Digitalisierungsmaßnahme auseinandersetzen. Außerdem müssten die Unternehmen einen wesentlichen Teil der Maßnahme selbst finanzieren. Dies spreche für die Rentabilität, die das BMWK deshalb nicht umfassend prüfen müsse.

Mit dem Förderprogramm wolle das BMWK einen Anreiz für Unternehmen setzen, mehr in digitale Technologien und Know-how zu investieren, um damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Studien hätten eine bundesweite Digitalisierungslücke belegt. Ursächlich seien zu geringe Investitionen, Fachkräftemangel und unzureichende Weiterbildung der Beschäftigten. Bei Förderprogrammen mit Anreizwirkung spiele die eigene Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Ziel sei nicht, einen Fehlbedarf des Zuwendungsempfängers zu decken, sondern dessen Investitionsprioritäten durch die Förderung zu ändern.

Das BMWK habe Mitnahmeeffekte gering gehalten. Durch die Verlosung sei der konkrete Zeitraum der Investition für die Unternehmen weder vorhersehbar noch planbar. Darüber hinaus müssten die Unternehmen ihre Investitionsidee und deren Folgen für das Unternehmen nachvollziehbar dokumentieren. Des Weiteren müssten sie die Investition vorfinanzieren. Sie würden den Zuschuss erst nach der Investition erhalten, i. d. R. eineinhalb Jahre nach dem Förderantrag. Schließlich könnten bei der Verwendungsnachweisprüfung Investitionen noch abgelehnt werden, wenn sie vom Bewilligungsbescheid abweichen.

Das BMWK teilt die Befürchtung des Bundesrechnungshofes nicht, dass Digitalisierungsmaßnahmen durch die Verlosung verzögert würden. Dem BMWK lägen keine Hinweise hierzu vor. Eine Investition zu einem späteren Zeitpunkt könnte zu höheren Kosten und weiteren Unsicherheiten wegen Lieferschwierigkeiten führen. Sie läge deswegen nicht im Interesse der Unternehmen. Ein Unternehmen, welches über ausreichende Eigenmittel verfüge und sich digitalisieren wolle, werde u. a. wegen des unsicheren Realisierungszeitraumes im Zweifel auf einen Förderantrag verzichten. Nur so könnten Unternehmen Planung und Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahme eigenständig steuern und sich einen Wettbewerbsvorteil sichern. Dass nicht alle förderinteressierten Unternehmen tatsächlich einen Zuschuss erhalten könnten, folge aus dem begrenzten Förderbudget.

Das Förderverfahren mindere im Übrigen den bürokratischen Aufwand nicht ausgeloster Unternehmen. Diese müssten keine unnötigen Förderanträge stellen. Außerdem könnten sich die ausgelosten Unternehmen sicher sein, dass für ihren Antrag ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Das Verfahren solle Chancengleichheit auch für diejenigen Unternehmen sicherstellen, die nur begrenzte personelle, zeitliche und technische Kapazitäten für einen Förderantrag haben.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht nach wie vor davon aus, dass das BMWK 500 Mio. Euro Fördergelder wegen der Mitnahmeeffekte weitgehend wirkungslos ausgibt. Unternehmen würden auch ohne eine Förderung in die Digitalisierung investieren, wenn dies rentabel ist und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Unnötig hohe Mitnahmerisiken im Zusammenhang mit einer Förderung verstoßen gegen das haushaltsrechtliche Sparsamkeitsprinzip.

Mitnahmerisiken sollte das BMWK mindern, indem es Unternehmen nur bei Bedarf fördert anstatt Fördermöglichkeiten zu verlosen. Je wirtschaftlich leistungsfähiger ein Unternehmen und je schneller eine geplante Investition rentabel ist, umso geringer ist die Notwendigkeit eines Anreizes. Das BMWK will aber beide Kriterien weiterhin nicht im Einzelfall prüfen, sondern verweist pauschal auf Studien. Es führt auch nicht zu Chancengleichheit, wenn der Bund Fördermöglichkeiten für 2,5 Millionen Unternehmen verlost, ohne dabei deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Rentabilität ihrer geplanten Investitionen zu berücksichtigen.

Das BMWK erkennt, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlene Vorlage der Jahresabschlüsse nicht auf einen Bonitätsnachweis abzielt. Es soll vielmehr die Jahresabschlüsse heranziehen, um die Notwendigkeit einer Förderung und eines Anreizes zu bewerten. Das BMWK lässt offen, unter welchen Voraussetzungen ein wirtschaftlich leistungsfähiges Unternehmen einen Anreiz braucht, um eine ohnehin rentable Investition umzusetzen. Es könnte beispielsweise die Gewinne des Unternehmens aus den letzten Jahren vor dem Förderantrag heranziehen. Es hätte damit ein messbares Kriterium, um die Förderquote nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu staffeln.

Das BMWK setzt voraus, dass eine geförderte Investition rentabel ist, damit sie für eine Förderung infrage kommt. Ein Unternehmen kann nur mit rentablen Investitionen seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unverzichtbar, dass die Antragsteller die Rentabilität im Förderantrag darstellen. Sonst kann das BMWK nicht prüfen, ob und inwieweit es die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens verbessert, indem es die Digitalisierung fördert. Als Kriterium könnte das BMWK eine Amortisationsdauer vorgeben, die durch die Förderung unterschritten werden soll. Wenn ein Unternehmen die Rentabilität einer Investition nicht nachweisen kann, sollte das BMWK von einer Förderung absehen.

Dass wirtschaftlich leistungsfähige Unternehmen wegen der Unsicherheit der Verlosung auf eine rentable Investition verzichten, hat das BMWK nicht belegt. Auch durch die Struktur des Förderverfahrens werden die Mitnahmerisiken nicht gemindert. Die Beschreibung der geplanten Investition und ihrer Folgen sowie die Verwendungsnachweisprüfung sind übliche Bestandteile jedes Zuwendungsverfahrens. Sie sind keine Besonderheit des Förderprogramms. Auch eine Vorfinanzierung ist üblich.

Nach wie vor führt der Bundesrechnungshof die vielen Anträge auf die unbestimmten Förderkriterien zurück. Mit klar definierten, messbaren Förderkriterien könnte das BMWK Qualität und Quantität der Anträge besser steuern. Auch der Aufwand für die Unternehmen würde reduziert. Sie könnten besser einschätzen, welche Erfolgsaussichten ein Förderantrag hat.

Das BMWK sollte die Verlosung unverzüglich beenden. Es sollte stattdessen mit geeigneten Förderkriterien im Einzelfall prüfen, ob und inwieweit ein finanzieller Anreiz notwendig ist. Die Kriterien sollte es abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der erwarteten Rentabilität der Digitalisierungsinvestition festlegen. Damit würde es auch dem Sparsamkeitsprinzip entsprechen.