

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 13

Zuschüsse für mittelstands- und handwerks-
politisch wichtige Maßnahmen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

13 Zuschüsse für mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen (Kapitel 0710)

Das Land stellte von 2015 bis 2021 insgesamt 14,6 Mio. Euro zur Verfügung, um 26 mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen zu fördern. Damit sollten insbesondere die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittelständischer Unternehmen im Land dauerhaft gestärkt werden.

In diesem Zeitraum wurden weniger als die Hälfte der veranschlagten Haushaltsmittel verausgabt. Das Wirtschaftsministerium nutzte keine geeigneten Kennzahlen, um die Verwaltungskosten und Zielerreichung der Förderung zu steuern.

Daneben förderte das Ministerium Beratungsangebote teilweise mit gleichen Zielsetzungen wie der Bund und die EU mit ihren Förderprogrammen.

13.1 Ausgangslage

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind in besonderer Weise vom aktuellen Strukturwandel betroffen. Die zunehmende Digitalisierung und gesellschaftliche Themen, wie z. B. Energiewende, Nachhaltigkeit und demografischer Wandel, sind für KMU eine große Herausforderung, eröffnen jedoch zugleich auch neue Chancen und Perspektiven. Die Corona-Krise hat diesen Wandlungsprozess, insbesondere bei der Digitalisierung und beim stationären Einzelhandel, noch beschleunigt. Vor diesem Hintergrund fördert das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Wirtschaftsministerium) mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen. Ziel dieser Förderung ist es, insbesondere die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von KMU dauerhaft zu stärken.

Das Ministerium startete für diesen Zweck 2016 für den Wirtschaftsbereich Handwerk und 2018 für den Wirtschaftsbereich Handel einen Dialogprozess. Mit diesen Prozessen sollten zusammen mit Experten der Wirtschaft wesentliche Fragestellungen für den Mittelstand identifiziert und daraus geeignete Fördermaßnahmen abgeleitet werden.

Das Ministerium initiierte von 2015 bis 2021 insgesamt 26 Fördermaßnahmen, welche überwiegend die Wirtschaftsbereiche Handwerk sowie Handel unterstützen. Sie gehen teilweise auf die Dialogprozesse 2016 und 2018 und die daraus entwickelten Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 zurück. Einen Überblick über die Anzahl der Maßnahmen, die geförderten Formate und Themen gibt nachfolgende Tabelle 13-1.

Tabelle 13-1: Fördermaßnahmen

Wirtschaftsbereich	Fördermaßnahmen	Anzahl	Wesentliche Formate und Themen
Handwerk	Initiative Handwerk 2025	8	Beratung, Erfahrungsaustausch, Veranstaltungen, Modellprojekte und Werkstätten in den Bereichen Personal, Strategie, Digitalisierung
	Frauen im Handwerk	1	Beratungsinstrumente, Netzwerkaufbau und Workshops zum Thema Frauen im gewerblich-technischen Handwerk
	Leistungswettbewerbe	1	Hochwertige Abschlussfeier für hervorragende Leistungen in der Gesellenprüfung
Handel	Initiative Handel 2030	2	Beratung zur Belebung der Innenstädte und in den Bereichen Personal, Strategie, Digitalisierung
	Sofortprogramm Einzelhandel Innenstadt	2	Belebung der Innenstädte durch Veranstaltungen und Zwischenvermietung von leerstehenden Räumlichkeiten
	Einzelmaßnahmen	9	Leitfäden zur Nahversorgung und Quartiersentwicklung, Veranstaltungen zum digitalen Handel, Großhandel und Transformation, Errichtung eines Innovationslabors
Übergreifend	Masterplan Mittelstand	1	Vergabe einer Pre-Study
Sonstige	Einzelmaßnahmen	2	Studie zur Lage der Freien Berufe, Kongress für Einpersonen- und Kleinstunternehmen

Das Wirtschaftsministerium wickelte die Förderungen größtenteils selbst ab. Es war Bewilligungsstelle, zahlte die Landesmittel bis auf wenige Ausnahmen aus und prüfte in der Regel auch die Verwendungsnachweise. Die Förderung wurde jeweils in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses meist als Anteil an den förderfähigen Ausgaben oder Kosten gewährt.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Mehr als 50 Prozent der veranschlagten Fördermittel wurden bis zum Ende des Bewilligungszeitraums nicht ausgegeben

Bis Ende 2021 wurden mit rund 7 Mio. Euro lediglich 48 Prozent der ursprünglich veranschlagten 14,6 Mio. Euro verausgabt. Im Haushalt

2018/2019 standen zusätzlich 225.000 Euro aus einer anderen Haushaltsstelle für diesen Zweck zur Verfügung.

Aus den nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen bildete das Wirtschaftsministerium Ausgabereste. Diese lagen zwischen 68 und 106 Prozent des jeweiligen jährlichen Haushaltsansatzes. Für die Haushaltsjahre 2020/2021 wurden Reste von 2,35 Mio. Euro in Abgang gestellt. Im Übrigen waren die Reste nach Darstellung des Ministeriums rechtlich gebunden und standen im jeweiligen Folgejahr zur Verfügung. Das Ministerium konnte dies nicht mit aus seiner Sicht vertretbarem Aufwand belegen.

Das Ministerium hat den Förderbedarf in den jeweiligen Haushaltsjahren zu hoch eingeschätzt und auf dieser Grundlage die Haushaltsansätze angemeldet.

13.2.2 Verwaltungskosten nur teilweise bekannt

Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Fördermaßnahmen sind im Rechnungswesen des Landes nicht einzeln, sondern gebündelt für die Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 abgebildet. Für diese beiden Initiativen sind 2021 rund 366.000 Euro an Verwaltungskosten angefallen.

Durch die vom Wirtschaftsministerium praktizierte Verfahrensweise können die Verwaltungskosten für die einzelnen Maßnahmen nicht unmittelbar aus dem Rechnungswesen des Landes gewonnen werden. Dem Ministerium sind demnach die Verwaltungskosten für die einzelnen mittelstands- und handwerkspolitisch wichtigen Maßnahmen nicht bekannt und können daher nicht zielgerichtet gesteuert werden.

13.2.3 Förderziele und Kennzahlen für Erfolgskontrollen nicht ausreichend

Bei der Bewilligung von Zuwendungen sind u. a. die Zuwendungsziele so festzulegen, dass begleitende und abschließende Erfolgskontrollen möglich sind. Der Rechnungshof hat die Ziele und Kennzahlen der drei Maßnahmen mit den höchsten ausgezahlten Zuschüssen von insgesamt 5,2 Mio. Euro vertieft analysiert. Dabei handelte es sich um Personalberaterstellen bei den Handwerkskammern, Intensivberatungen Handwerk - Strategie und Personal und Modellprojekte Handwerk.

Die Förderziele für diese Maßnahmen sind weitgehend zeitlich unbestimmt, abstrakt formuliert und damit nicht über Kennzahlen messbar.

So soll die Intensivberatung Handwerk beispielsweise die Betriebe bei der Entwicklung einer Personal- und Unternehmensstrategie unterstützen, die Fachkräftegewinnung erleichtern und der Abwanderung von im Handwerk ausgebildeten Fachkräften entgegenwirken. Als Kennzahlen nutzte das Ministerium unter anderem die Beratungsdauer, die Zahl der beratenen Unternehmen und die Zufriedenheit der Beratenen.

Darüber hinaus verlängerte das Wirtschaftsministerium zwei dieser Maßnahmen mehrmals, ohne zuvor geeignete Kennzahlen heranzuziehen, ob die Landesmittel effektiv eingesetzt wurden.

Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen sind nicht geeignet, um Erfolgskontrollen sachgerecht durchzuführen. So sind die Ziele wenig konkret formuliert. Daneben werden für die Zielerreichung weitgehend Mengenkennzahlen herangezogen, die keine belastbaren Aussagen zur Zielerreichung zulassen. Damit fehlen dem Ministerium fundierte Datengrundlagen, um die mit der Förderung verfolgten Ziele zu steuern. Das Ministerium beschränkte sich darauf, die Haushaltsmittel zu überwachen.

Beispielsweise könnte das Ziel der Intensivberatung Handwerk, die Fachkräftegewinnung zu erleichtern und der Abwanderung von im Handwerk ausgebildeten Fachkräften entgegenzuwirken, wie folgt spezifiziert werden: Bis zum Ende der Förderperiode soll ein zu bestimmender Anteil der Zielgruppe beraten werden. Festgelegt werden müssten darüber hinaus zumindest die Inhalte und die Dauer der Beratung.

13.2.4 Abwicklung der Fördermaßnahmen könnte optimiert werden

Das Wirtschaftsministerium nutzt im Wesentlichen Standard-Bürosoftware, um die Fördermaßnahmen (Antragsverfahren, Bewilligung, Mittelbewirtschaftung und Verwendungsnachweis) abzuwickeln. Damit ist eine durchgehende medienbruchfreie digitale Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte nicht möglich.

Dem Land steht mit dem IT-Verfahren FöBIS (Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem) ein geeignetes Instrument zur Verfügung. Es bietet alle wesentlichen Funktionalitäten für eine durchgehend digitale Fördermittelabwicklung und lässt sich an unterschiedliche Anforderungen anpassen. Angesichts der kleinen Fallzahlen und Fördervolumina erschien dem Ministerium eine wirtschaftliche Abwicklung über FöBIS bislang nicht möglich. Aufgrund einer Prüfung des Rechnungshofs hat der Landtag die Landesregierung 2022 unter anderem gebeten, FöBIS als IT-Verfahren des Landes möglichst umfassend einzusetzen, alle Förderprogramme des Landes perspektivisch über IT-Fachverfahren abzuwickeln und FöBIS für neu aufgelegte Förderprogramme (außer EU-Förderprogramme), die das Land selbst abwickelt, zwingend zu verwenden. Die Landesregierung teilte dazu mit, dass sie derzeit an der Strategie für eine flächendeckende Einführung von FöBIS arbeite (Landtagsdrucksache 17/3765, S. 3).

In der digitalen Abwicklung von Fördermaßnahmen sehen wir einen wichtigen Schritt hin zu einer wirtschaftlichen und zukunftsfähigen Verwaltung.

13.2.5 Bedarf von Landesmitteln für einzelne Förderzwecke fraglich

Den Förderschwerpunkt mit rund 57 Prozent der ausgezahlten Landesmittel stellten vier Beratungsangebote für KMU dar:

- Personalberaterstellen bei den Handwerkskammern,
- Intensivberatungen Handwerk - Strategie und Personal,
- Innenstadtberater Handel,
- Intensivberatung Handel - Digitalisierung, Strategie, Personal.

Auch der Bund und die EU bieten für KMU zahlreiche Beratungsleistungen mit ähnlicher Zielrichtung an. Nach Darstellung des Ministeriums prüft es im Rahmen der Konzipierung eigener Förderprogramme, „soweit dies bei der Vielzahl an Angeboten möglich ist“, ob sich geplante Fördertatbestände mit denen bereits vorhandener Förderprogramme des Bundes oder der EU überschneiden. Eine entsprechende Prüfung führe es auch vor der Fortführung bestehender Programme durch. Lege der Bund ein Förderprogramm nach dem Land auf, sei es zuvörderst Aufgabe des Bundes, mögliche Überschneidungen der Fördertatbestände auszuschließen. Aufgrund dessen kann das Ressort mithin nicht ausschließen, dass sich Förderinhalte überschneiden und damit dieselben Sachverhalte mehrfach gefördert werden.

Landesmittel sollten nur bei Bedarf eingesetzt werden. Das Wirtschaftsministerium sollte daher weiterhin seine Fördermaßnahmen inhaltlich auf die Maßnahmen des Bundes und der EU abstimmen, aber auch bereits bestehende Landesprogramme regelmäßig dahingehend prüfen und ggf. anpassen.

Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung der Aufgaben durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Aufgrund der vielfältigen Beratungsangebote ist es fraglich, ob zusätzlich Landesmittel in diesem Umfang eingesetzt werden müssen, um den Bedarf abzudecken.

13.3 Empfehlungen

13.3.1 Veranschlagung im Haushaltsplan am Bedarf in den jeweiligen Haushaltsjahren orientieren

Das Wirtschaftsministerium sollte die jährlichen Haushaltsansätze fundierter ermitteln und den Mittelabfluss steuern.

13.3.2 Verwaltungskosten ermitteln und steuern

Das Wirtschaftsministerium sollte künftig das Rechnungswesen des Landes nutzen, um die Verwaltungskosten je Fördermaßnahme zu ermitteln und diese Informationen für die Steuerung nutzen.

13.3.3 Nachprüfbare Ziele festlegen und Kennzahlen für eine Erfolgskontrolle nutzen

Das Wirtschaftsministerium sollte für Förderziele Kennzahlen festlegen, die geeignet sind, die Zielerreichung im Sinne einer Erfolgskontrolle zu analysieren. In diese Erfolgskontrollen sollten auch die Wirkungen der Fördermaßnahmen einbezogen werden. Sind Fördermaßnahmen nur begrenzt für Wirkungskontrollen geeignet, sollten sie in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage sachlicher Indikatoren, wie z. B. Nachfrage nach Förderleistungen oder Umsetzungsstand von geförderten Maßnahmen, kritisch hinterfragt werden.

13.3.4 Förderungen gezielt steuern

Das Wirtschaftsministerium sollte für die geprüften Fördermaßnahmen vollständige und geeignete Daten zur Steuerung erheben und nutzen. Dazu sollte es die zur Verfügung stehenden IT-Verfahren, wie das Rechnungswesen des Landes, FöBIS und Daten aus dem Fördercontrolling einsetzen.

Das Ministerium sollte prüfen, inwieweit sich auch Fördermaßnahmen mit geringen Fallzahlen und Fördervolumina wie die mittelstands- und handwerkspolitisch wichtigen Maßnahmen für eine Abwicklung in FöBIS eignen. Dabei sollte es auch den Nutzen berücksichtigen, der dadurch entsteht, dass auf diese Art steuerungsrelevante Daten im Berichtswesen des Landes (u. a. Fördercontrolling, Abgeordneten-Informationssystem) automatisiert bereitgestellt werden können.

13.3.5 Bedarf an Landesmitteln hinterfragen

Landesmittel sollten nur bei Bedarf eingesetzt werden. Das Wirtschaftsministerium sollte daher weiterhin seine Fördermaßnahmen inhaltlich auf die Maßnahmen des Bundes und der EU abstimmen und bereits bestehende Landesprogramme regelmäßig dahingehend prüfen und ggf. anpassen.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hält den Förderbedarf nicht für zu hoch eingeschätzt, da die nicht verbrauchten Mittel rechtlich gebunden gewesen oder, soweit dies nicht der Fall war, an den Landeshaushalt zurückgefallen seien. Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie führten ab 2020 zu Verzögerungen beim Abfluss gebundener Haushaltsmittel.

Die Verwaltungskosten seien entsprechend dem Staatshaushaltsplan gebündelt auf die beiden Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 erhoben

worden. Das Ministerium hält eine Aufteilung auf die einzelnen Fördermaßnahmen für zu kleinteilig und im Hinblick auf aussagekräftige Steuerungsmöglichkeiten nicht für zielführend.

Das Ministerium sieht vor, die Förderziele zu konkretisieren und die Kennzahlen zu überarbeiten. Es gab zu bedenken, dass die Initiative Handwerk 2025 einer typischen Wirkungsanalyse nur begrenzt zugänglich sei. Auch solle durch Erheben zusätzlicher Kennzahlen kein unverhältnismäßiger Aufwand für die KMU entstehen.

Bezüglich des Einsatzes von FöBIS wies das Ministerium zusätzlich auf bisher hohe Einrichtungskosten hin, die einer wirtschaftlichen Abwicklung mit FöBIS entgegenstünden.

Dem Ministerium seien die einschlägigen Förderangebote für Beratungsleistungen der EU und des Bundes in der Regel bekannt. Sie würden bei der Ausgestaltung neuer Landesprogramme und der Fortführung bestehender Programme hinreichend berücksichtigt. Es sei Aufgabe des Bundes, mögliche Überschneidungen von Fördergegenständen auszuschließen, wenn im Rahmen eines Förderangebots des Landes bereits Förderbescheide ergangen sind und der Bund zeitlich nachgelagert ein Förderprogramm veröffentlicht. Inhaltliche Überschneidungen der Fördertatbestände und -adressaten stellten keine Doppelförderung im Sinne des Haushaltsrechts dar.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof betont, dass bei der Bemessung der Haushaltsansätze davon auszugehen ist, wie viele Mittel im jeweiligen Jahr verausgabt werden können.

Hinsichtlich des Arguments der hohen Verwaltungskosten ist hinzuweisen auf die Stellungnahme der Landesregierung zum Beitrag FöBIS (Landtagsdrucksache 17/3765), wonach neue Förderprogramme durch ein standardisiertes Vorgehen schnell und kostengünstig mit FöBIS implementiert werden können.

Das Wirtschaftsministerium sollte ein (noch) stärkeres Augenmerk auf den Abgleich mit Programmen der EU und des Bundes mit ähnlicher Zielrichtung legen, auch wenn der Bund zeitlich nach dem Land Förderprogramme auflegt.