

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7

Ausgaben des Landes für das Förderpro-
gramm „Start-up BW Acceleratoren“



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

7 Ausgaben des Landes für das Förderprogramm „Start-up BW Acceleratoren“ (Kapitel 0710)

Landtagsdrucksache 17/7107

Das Land unterstützte von 2021 bis 2023 insgesamt 14 technologie- und branchenspezifische Zentren (Acceleratoren) mit rund 6,3 Mio. Euro. Diese sollen die Entwicklungsprozesse innovativer Start-ups professionalisieren und beschleunigen. Das Wirtschaftsministerium hat keinen Überblick darüber, ob die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht wurden und das Programm wirtschaftlich abgewickelt wurde. Es hat die Chance nicht ergriffen, EU-Mittel für diesen Förderzweck zu nutzen.

7.1 Ausgangslage

Das Förderprogramm Start-up BW Acceleratoren gehört nach Darstellung der Landesregierung¹ zu den wichtigsten Bestandteilen der Landeskampagne Start-up BW.

Ziel der Kampagne ist es, Baden-Württemberg zu einem führenden, internationalen Hotspot für Start-ups² zu machen. Dabei sollen die Acceleratoren die Entwicklungsprozesse innovativer Start-ups professionalisieren und beschleunigen. Weitere Bestandteile der Landeskampagne sind Start-up BW Pre-Seed, Start-up BW Local, Start-up BW Young Talents, Start-up BW Elevator Pitch, Start-up BW Women und Start-Up BW Community.

Die Acceleratoren werden in der Regel von privatrechtlichen Einrichtungen, teilweise von Hochschulen oder Kammern getragen. Diese sind die primären Förderempfänger (Projektträger) und geben die Förderung in Form von Betreuung an die Start-ups (Zielgruppe) weiter.

Die Zuwendungen des Landes für das Förderprogramm Start-up BW Acceleratoren sind im Staatshaushaltsplan zusammen mit Zuschüssen für zwei weitere Förderprogramme etabliert. Für 2021 bis 2023 standen für diese drei Förderprogramme zusammen 31,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Bereits von 2014 bis 2020 hatte das Land neun Acceleratoren mit insgesamt 3 Mio. Euro Landesmitteln und 6,5 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Sie wurden für Betreuungsleistungen und Infrastruktur verwendet.

Ab 2021 erweiterte das Wirtschaftsministerium die Zielgruppe. Einbezogen wurden auch Start-ups bis zu fünf Jahren nach Gründung sowie Hochschulen als antragsberechtigte Projektträger.

¹ Landtagsdrucksache 17/1313, Seite 13.

² Für Unternehmen, die noch nicht gegründet wurden, und Unternehmen bis zu 5 Jahre nach der Gründung verwenden wir den Begriff Start-ups.

Eine EU-Förderung kommt nicht in Betracht, wenn die Betreuung durch Hochschulen erfolgt oder das Unternehmen bereits gegründet ist.

Für den ursprünglich geplanten Förderzeitraum von Januar 2021 bis Dezember 2023 standen 3,8 Mio. Euro Landesmittel zur Verfügung. Auf den Förderaufruf bewarben sich 27 Projektträger mit einem Antragsvolumen von 15,9 Mio. Euro. Da die Haushaltsmittel nicht ausreichten, verkürzte das Ministerium den Förderzeitraum bis Juni 2023 und stellte weitere 2,5 Mio. Euro zur Verfügung. Ziel war, mehr Acceleratoren fördern zu können. Dadurch konnte das Ministerium für 14 Acceleratoren 6,3 Mio. Euro Fördermittel bewilligen.

Damit sollten sachgerechte Strukturen und Angebote für Start-ups geschaffen, die Gründungsdynamik im Hightech-Bereich sowie im Bereich innovativer Dienstleistungsfelder erhöht und der Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg zukunftsfest aufgestellt werden.

Für die Auswahl der Projektträger und die Abwicklung der Förderung war das Wirtschaftsministerium verantwortlich. Die Förderung wurde in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses als Anteil an den förderfähigen Ausgaben gewährt.

Das Programm wird bis Dezember 2024 fortgesetzt. Dazu bewilligte das Wirtschaftsministerium 18 Anträge mit 5,2 Mio. Euro. Geplant ist, die Förderung bis 2026 fortzuführen.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Erfolg der Förderung nicht feststellbar

Bei der Planung der Förderung legte das Ministerium als Kennzahlen u. a. die Zahl der geförderten Start-ups, der erlangten Anschlussfinanzierungen sowie die Höhe der eingesetzten Landesförderung fest. Für die Kennzahlen legte es keine Zielwerte fest. Daten zu der eingesetzten Landesförderung lassen es nicht zu, die Zielerreichung der Förderung zu bewerten. In den Bewilligungsbescheiden war als messbare Zielgröße nur die Zahl der zu begleitenden Start-ups definiert. Diese hatte das Ministerium aus den Förderanträgen übernommen.

Das Wirtschaftsministerium hat dem Rechnungshof für die 14 Acceleratoren verschiedene Kennzahlen, wie z. B. Anzahl der Bewerbungen, Anzahl der betreuten Start-ups und Anzahl der abgelehnten Förderanträge zum Stand 31. März 2023, vorgelegt.

Die vorgelegten Kennzahlen stimmten teilweise nicht mit den Angaben der Projektträger in den Zwischenberichten überein. Das Ministerium hatte darüber hinaus keine Kenntnis davon, wie sich die Start-ups in den Acceleratoren entwickelten, wie lange sie dort betreut wurden, ob und welche Erfolge sie erzielten, aus welchen Gründen Bewerber abgelehnt wurden und Start-ups die Betreuung abbrachen. In den Schlussverwendungsnachweisen waren von den Projektträgern insbesondere die Zahl der Bewerbungen und der betreuten Start-ups anzugeben. Diese Angaben waren nicht einheitlich, unvollständig, teilweise in sich widersprüchlich und nicht für eine vergleichende Bewertung geeignet. Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen sind qualitativ fraglich und darüber hinaus nicht geeignet, um sachgerechte Erfolgskontrollen durchzuführen.

7.2.2 Abwicklung der Fördermaßnahmen nicht optimal

Das Ministerium wickelte die Förderung mit einem IT-Verfahren ab, das den Workflow nicht unterstützt. Dies führte zu Medienbrüchen und Mehraufwand bei der Programmabwicklung. Mit einer integrierten Bearbeitung wären auch Fehler vermeidbar gewesen. Mit dem landeseigenen Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem FöBIS wäre eine durchgehende, medienbruchfreie Abwicklung des Förderprogramms möglich gewesen. Daneben könnten mit FöBIS Kennzahlen in standardisierter Form elektronisch für das Fördercontrolling bereitgestellt werden.

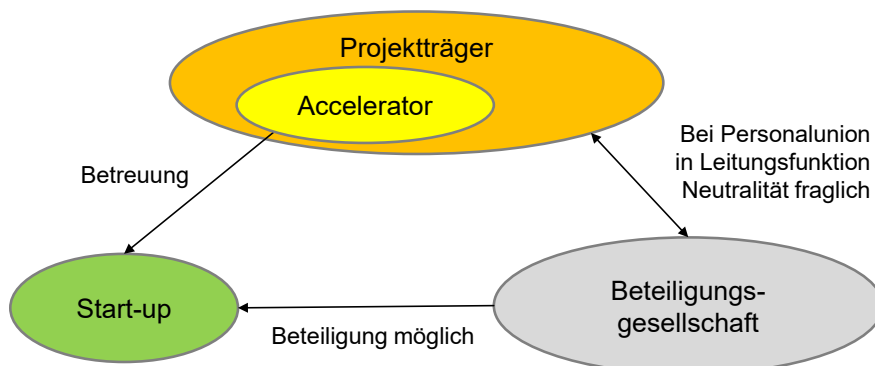
Die Verwaltungskosten für das Förderprogramm sind nicht im Rechnungswesen des Landes abgebildet. Der Rechnungshof ermittelte im Förderzeitraum 2021 bis Juni 2023 Verwaltungskosten von 107.000 Euro. Dem Ministerium waren diese Kosten nicht bekannt. Sie sind jedoch eine Grundlage dafür, um die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung des Förderprogramms zu bewerten.

7.2.3 Neutralität nicht gewährleistet

Aufgabe der Projektträger im Förderverfahren ist insbesondere, geeignete Start-ups auszuwählen, diese zu betreuen und zu begleiten. Nach den Förderregelungen dürfen sich der Projektträger und sein Personal (soweit gefördert) nicht an den Start-ups beteiligen. Dem Ministerium fehlen die Informationen, um die Einhaltung dieser Regelung zu überprüfen.

Vertretungsorgane von vier Projektträgern waren gleichzeitig Geschäftsführer von Beteiligungsgesellschaften. Durch die Doppelfunktion könnte die Neutralität der Acceleratoren beeinträchtigt sein. Das Objektivitäts- und Unbefangenheitsprinzip fordert jedoch, dass Personen an Entscheidungen nicht mitwirken dürfen, deren Interessen wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens betroffen sind. Das Ministerium kann die Neutralität der Akteure im Förderverfahren nicht gewährleisten.

Abbildung 7-1: Geschäftsbeziehungen der Akteure



7.2.4 Gründe für reine Landesförderung und Auswahl der Projektträger nicht ausreichend dargelegt

Das Ministerium hat die Förderung konzipiert, ohne mögliche Alternativen zur Ausgestaltung ausreichend zu dokumentieren (z. B. kofinanzierte EU-Förderung oder Betreuungsgutscheine). Bei der Auswahl der Projektträger hat es nicht in allen Fällen die durchgeführte Nutzwertanalyse zugrunde gelegt. Die Gründe für die getroffenen Entscheidungen sind nicht aktenkundig und damit nicht transparent.

Das Ministerium unterstützte die Acceleratoren ab 2021 ausschließlich aus Landesmitteln. Soweit zwei Hochschulen als Acceleratoren fungierten, wäre keine EU-Förderung in Betracht gekommen.

Bezogen auf die anderen Acceleratoren hielt das Ministerium die Fortführung einer EU-Förderung nicht für sinnvoll. Die Projektträger hätten erklärt, dass eine Start-up-Gründung selten linear verlaufe und somit der Endzeitpunkt einer Vorgründung schwierig zu bestimmen sei und der Beratungsbedarf nicht mit Erreichen dieses Zeitpunktes ende.

Eine Landesförderung für Start-ups kann nach den EU-Beihilferegelungen lediglich bis zu fünf Jahren nach der Gründung gewährt werden. Das Ministerium muss deshalb jedenfalls wissen, wann der Gründungszeitpunkt gegeben war.

Durch die Entscheidung, die Zielgruppe in einem Programm auf die Nachgründungsphase zu erweitern, hat das Land sich der Möglichkeit begeben, EU-Mittel in Anspruch zu nehmen.

Aufgrund fehlender Angaben zu den Eckdaten der Start-ups war es nicht möglich, die daraus entstandenen Mehrausgaben für den Landeshaushalt zu beziffern.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätten die Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, EU-Mittel zu erhalten. Warum hier ausschließlich Landesmittel eingesetzt worden sind, ist nicht überzeugend dargelegt.

Für Gründer gab es zum Zeitpunkt der Prüfung rund 70 Förderangebote des Landes, des Bundes und der EU. Das Ministerium hat keine detaillierte Gesamtübersicht über die bereits bestehenden Förderangebote zur vergleichbaren Gründungsförderung. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf anderweitige Fördermöglichkeiten verzichtet wurde.

7.2.5 Förderregelungen fehlten teilweise oder waren ungenau

Zielgruppe des Förderprogramms waren Start-ups, die eine Existenzgründung in Baden-Württemberg planten. Damit konnten die Acceleratoren auch Start-ups mit Sitz außerhalb von Baden-Württemberg betreuen.

Von den von Januar 2021 bis Juni 2023 betreuten Start-ups waren lediglich 58 Prozent in Baden-Württemberg ansässig. Die anderen hatten ihren Standort überwiegend in Ländern, die über eigene Förderstrukturen für Start-ups verfügen, z. B. Berlin und Bayern. Das Ministerium kann durch diese Förderpraxis nicht sicherstellen, dass die eingesetzten Landesmittel ihre Wirkung in der Wirtschaftskraft und dem Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg entfalten.

Auch hat das Ministerium u. a. die Förderkriterien „Wachstumsorientierung“ und „überdurchschnittlicher Innovationsgrad“ nicht hinreichend konkretisiert. Zu den Aspekten Mindest- und Höchstdauer der Betreuung bzw. mehrfache und parallele Betreuungen hat es

keine Vorgaben gemacht. Es fehlten klar formulierte Förderkriterien und damit Bewilligungsgrundlagen.

7.2.6 Förderregelungen nicht eingehalten

Nach den Förderregelungen kann ein Zuschuss von bis zu 80 Prozent der förderfähigen Ausgaben bewilligt werden. Das Ministerium bewilligte jedoch auch Förderungen über den Höchstsatz hinaus. Obwohl die Projektträger eine Mindestanzahl an Start-ups im Förderzeitraum betreuen sollten, bewilligte das Ministerium in einem Fall eine geringere Anzahl. Die Förderung wurde den Start-ups auf Grundlage des EU-Beihilferechts (Artikel 22 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) gewährt. Danach werden Unternehmen gefördert, deren Eintragung ins Handelsregister höchstens fünf Jahre zurückliegt. In den Acceleratoren wurden auch Start-ups betreut, die älter als fünf Jahre waren. Damit verstoßen die Bewilligungen teilweise gegen die Förderregelungen und das EU-Beihilferecht.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Mit Kennzahlen steuern und Erfolg kontrollieren

Das Fördercontrolling sollte verbessert werden. Dazu sollte das Ministerium die Förderziele konkret und messbar formulieren sowie geeignete Kennzahlen festlegen. Für die Erfolgskontrolle sollten die Projektträger über alle steuerungsrelevanten Kennzahlen regelmäßig berichten.

7.3.2 Programm wirtschaftlicher abwickeln

Das Wirtschaftsministerium sollte den Einsatz von FöBIS unter Wirtschaftlichkeitsaspekten prüfen. Es sollte im Rechnungswesen die Verwaltungskosten des Förderprogramms sachgerecht abbilden und für das Controlling nutzen.

7.3.3 Neutralitätsgebot einhalten, auf Transparenz hinwirken

Die Projektträger sollten ihre Verflechtungen mit anderen Unternehmen bei der Antragstellung darlegen. Das Ministerium sollte diese Verflechtungen bei der Auswahl der Projekte berücksichtigen.

7.3.4 Landesmittel nachrangig oder ergänzend einsetzen

Das Ministerium sollte die Handlungsalternativen zur gewählten Förderart sowie die Auswahl der Projektträger nachvollziehbar begründen und dokumentieren.

Es sollte, soweit möglich, EU-Mittel vorrangig nutzen und mit Landesmitteln ergänzen. Es sollte das Förderprogramm mit den bereits bestehenden anderen Förderprogrammen für Existenzgründungen des Landes, des Bundes und der EU abstimmen.

7.3.5 Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg prüfen, Förderkriterien präzisieren

Das Ministerium sollte den Mehrwert der Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg evaluieren und kritisch bewerten. Auch sollte es die Förderkriterien präzisieren, um dadurch eine höhere Verfahrenssicherheit zu erreichen.

7.3.6 Förderregelungen einhalten und rechtswidrig gewährte Förderungen zurückfordern

Das Ministerium sollte die Förderregelungen umsetzen und Ausnahmen aus Transparenzgründen nicht zulassen. Es sollte sicherstellen, dass das EU-Beihilferecht konsequent eingehalten wird und prüfen, ob rechtswidrig gewährte Förderungen zurückgefordert werden können.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hält Zweck und Ziele der Förderung mit Hilfe der erhobenen qualitativen und quantitativen Kenngrößen für sicher bewertbar. Die bereits veranlasste Weiterentwicklung des Berichtswesens umfasse insbesondere einen einheitlichen Erhebungsstand. Bei zusätzlich zu erhebenden Daten sei abzuwägen, inwiefern der Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Zusatznutzen stehe. Die konkreten Auswirkungen der Start-up BW-Kampagne werde das Ministerium extern evaluieren lassen.

Nach Ansicht des Ministeriums kann die Acceleratoren-Förderung bislang nicht wirtschaftlich mit FöBIS abgewickelt werden. Grund dafür seien kleine Fallzahlen und Fördervolumina sowie die bisher hohen Einrichtungskosten. Gleichgerichtete Fördermaßnahmen würden im Rechnungswesen des Landes aus verfahrensökonomischen Gründen zusammengefasst dargestellt. Eine detailliertere Darstellung sei für Controlling-Zwecke in der Regel von untergeordneter Bedeutung.

Das Ministerium beabsichtigt, die Förderbestimmungen zur Neutralität weiter zu konkretisieren. Dabei solle es für Acceleratoren grundsätzlich weiterhin möglich sein, sich in der unternehmerischen Frühphase am Start-up zu beteiligen.

Es sei nicht möglich gewesen, das Programm weiterhin aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu finanzieren. Grund dafür seien die inhaltliche Neuausrichtung und die Erweiterung der Zielgruppe. Bei der Konzeption von Fördermaßnahmen führe das Ministerium Recherchen zu ähnlich ausgerichteten Maßnahmen anderer Fördermittelgeber durch. Aktuell sei ihm kein Bundesprogramm bekannt, welches vorrangig nutzbar wäre.

Das Auswahlverfahren der Projektträger sei 2023 anhand einheitlicher Bewertungskriterien standardisiert, transparent und hinreichend dokumentiert.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg greife das Ministerium auf. Es werde die Förderbestimmungen weiter konkretisieren. Dabei wolle es auch die Anziehungskraft für ansiedlungswillige Start-ups im Blick behalten.

Das Ministerium werde auch die Empfehlungen zur Einhaltung der Förderregelungen aufgreifen. Die vom Rechnungshof benannten Fälle werde es vertieft sowie die Umsetzung der Beihilfebestimmungen stichprobenhaft prüfen.

7.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof betont erneut, dass Förderziele eindeutig, messbar und zeitlich formuliert sein müssen. Die dazugehörigen Kennzahlen und Zielwerte sind elementare Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Erfolgskontrolle und die Steuerung von Haushaltsmitteln.

Die Landesregierung vertritt in ihrer Stellungnahme zum Beitrag FöBIS (Landtagsdrucksache 17/3765) die Ansicht, dass neue Förderprogramme durch ein standardisiertes Vorgehen schnell und kostengünstig mit FöBIS implementiert werden können. Das Ministerium sollte auf eine zeitnahe Einführung von FöBIS hinwirken.

Die Regierung sollte immer die Chance ergreifen, alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen.