Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Bemerkungen 2025

mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2023

Kiel, 29. April 2025

Bemerkungen 2025

des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2023

Kiel, 29. April 2025

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8907
Internet: https://landesrechnungshof-sh.de
E-Mail: pressestelle@lrh.landsh.de

Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung

1. Allgemeines 13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs 14

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2022 15
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2023 15
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2023 24

Finanzministerium

6. Grundsatz der Selbstdeckung 63
7. Rückforderung von Personalmitteln - Optimierungen erforderlich 70
8. Risikomanagementsystem in der Steuerverwaltung: Bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft werden die Ziele verfehlt 77
9. Aufgabenübertragungen an die Investitionsbank Schleswig-Holstein - Verfahren vereinheitlichen, Kostencontrolling verbessern und Transparenz gegenüber Parlament erhöhen 83
10. Außertarifliche Verträge im UKSH: Vom Aufsichtsrat festgelegte Gehaltsgrenzen haben keine nachhaltige Wirkung 98
11. Berichte des UKSH müssen transparenter werden - Darstellung der Kosten optimierungsbedürftig 109

Staatskanzlei

12. Zu viele und zu hohe Rücklagen bei der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein 115
13. Förderverfahren Barrierefreiheit als Blaupause 118

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

14. Institutionelle Förderung des Landessportverbands auf neuer Rechtsgrundlage 122
15. Landessportverband: Fehlschlag bei Vereinssoftware 133

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

16. DigiBonus-Programme - Starke Hinweise auf Mitnahmeeffekte, dagegen nur zweifelhafte Digitalisierungsfortschritte 139
17. Betriebliche Innovationsförderung - Einsparpotenzial bei Zuschüssen an Großunternehmen nutzen und Förderwirkungen besser erheben 148

Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

18. Steigende Schülerzahlen werden den Lehrkräftemangel weiter vergrößern - reicht die Reaktion des Ministeriums aus? 156
19. Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst 171
20. Baumaßnahmen der Landesmuseen: Neustart erfolgt 178
21. Offene Fragen, rechtliche Risiken und zusätzliche Kosten: Was hat die Neuordnung der Hochschulmedizin für Forschung und Lehre gebracht? 185
22. Förderung von Kulturknotenpunkten: Mehrwert für die kulturelle Infrastruktur? 195

Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur

23. Wolfsmanagement notwendig, aber teuer 204

Ministerium für Justiz und Gesundheit

24. Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt - Defizite konsequent beseitigen 210
25. Reform der Vermögensabschöpfung in Strafverfahren zeigt Wirkung - weitere Potenziale ermitteln 218

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

26. Wohnpflegeaufsicht über die stationären Altenpflegeeinrichtungen: Grundsätzlich gut, aber Optimierungen erforderlich 223

Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz

27. Zielerreichung der Fischereiförderung verbessern 233

Rundfunk

28. Fuhrpark des NDR 239

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHaftVollzG SH	Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein
AHE	Abschiebungshafteinrichtung
AktenO	Aktenordnung für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung
Allianz	Allianz für Lehrkräftebildung
Amtsbl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AR	Aufsichtsrat
Art.	Artikel
AT-Verträge	außertarifliche Verträge
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AÜV	Aufgabenübertragungsvertrag
BeamtVG SH	Beamtenversorgungsgesetz Schleswig-Holstein
Beteiligungsausschuss	Unterausschuss des Finanzausschusses für Unternehmensbeteiligungen des Landes Schleswig-Holstein
BFEI-Richtlinie	Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung betrieblicher Forschung, Entwicklung und Innovation
BIF-Richtlinie	Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen betrieblicher Innovationen
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BPol	Bundespolizei
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise

Dekan MF Kiel	Dekan der medizinischen Fakultät an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
dgl.	dergleichen
DKU	Digitalisierungsmaßnahmen in kleinen Unternehmen
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
d. h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EMFAF	Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (Europäischer Gerichtshof)
e. V.	eingetragener Verein
€	Euro
FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
Förderstiftung	Förderstiftung des UKSH
Förderverein	Förderverein UKSH Wissen schafft Gesundheit e. V.
FuL	Forschung und Lehre
FuL-Vorstände	für Forschung und Lehre zuständige Vorstandsmitglieder
f., ff.	folgende, fortfolgende
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR

GottStiftErG SH	Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAM	Hamburgische Anstalt für neue Medien
Handlungsplan	Handlungsplan für Lehrkräftegewinnung
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IBG	Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Investitionsbankgesetz)
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IPSAS	Internationale Rechnungslegungsvorschriften für öffentliche Haushalte (International Public Sector Accounting Standards)
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
i. V. m.	in Verbindung mit
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Kooperatives Personalmanagement

Kulturministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz des Landes Schleswig-Holstein
LHO	Landeshaushaltsordnung
LiV	Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst
LKN	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LKV	Landeskulturverband Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LSBB	Landesseminar Berufliche Bildung
LSV	Landessportverband Schleswig-Holstein e. V.
lt.	laut
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
MA HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag Hamburg/Schleswig-Holstein)
MusikHS Lübeck	Musikhochschule Lübeck
Muthesius KunstHS	Muthesius Kunsthochschule
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
POI-Richtlinie	Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung betrieblicher Prozess- und Organisationsinnovationen
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RHW	Risikohinweise
RMS	Risikomanagementsystem
Rn.	Randnummer
SbStG	Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz)

SBZ	Sport- und Bildungszentrum
SGB XI	Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SHIBB	Schleswig-Holsteinisches Institut für Berufliche Bildung
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
SportFG SH	Gesetz zur Förderung des Sports im Land Schleswig-Holstein
Stiftung	Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf
Stiftungsgesetz	Gesetz über die „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“
SWK	Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz
S.	Seite
t	Tonne
THKS	Tageshaftkostensatz
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TV-L	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
ULR	Unabhängige Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VK	Vollzeitkräfte

VP Medizin Lübeck	Vizepräsident Medizin der Universität zu Lübeck
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WSP	Wasserschutzpolizei
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologie-transfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
Ziff.	Ziffer
ZOV-SH	Zentrale Organisationsstelle für den Bereich der Vermögensabschöpfung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 bis 2023, jeweils zum 31.12.	26
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2023	29
Abbildung 3:	Monatliche Entwicklung des Saldos der erhaltenen abzüglich der gestellten Barsicherheiten und 10-Jahres-Zinssatz (Swapsatz) von Januar 2013 bis Dezember 2023	31
Abbildung 4:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	33
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2014 bis 2023	34
Abbildung 6:	Zins-Steuer-Quoten 2014 bis 2023	36
Abbildung 7:	Anzahl und Bestand der Rücklagen - ohne Corona- und Ukraine-Rücklagen	37
Abbildung 8:	Bestand an Bargeld und Einlagen des schleswig-holsteinischen Kernhaushalts am 31.12. eines Jahres	47
Abbildung 9:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs-ermächtigungen	52
Abbildung 10:	Entwicklung der Ausgabereste 2020 bis 2023	54
Abbildung 11:	AÜV nach Vergütungsregelung	85
Abbildung 12:	Übernachtungen SBZ Malente	130
Abbildung 13:	Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36	158
Abbildung 14:	Anteil der Gymnasien mit Chemie, Physik oder Biologie als Profilfach (insgesamt bzw. durchgehend)	160
Abbildung 15:	Prüfquoten 2023	228

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2023	17
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2023	18
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2023	19
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	21
Tabelle 5:	Deckung des Finanzierungssaldos	21
Tabelle 6:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2023	22
Tabelle 7:	Ermittlung der negativen Verschuldung	26

Tabelle 8: Zusammensetzung der 2023 ausgewiesenen Krediteinnahmen 28
Tabelle 9: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2023 und im Vergleich zum Vorjahr; ohne HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V. (91 € Kassenkredit) 28
Tabelle 10: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 29
Tabelle 11: Entwicklung des Saldos der Barsicherheiten 2013 bis 2023 31
Tabelle 12: Zinsausgaben 2022 und 2023 35
Tabelle 13: Übersicht über die Anzahl und den Bestand aller Rücklagen 37
Tabelle 14: Verwendung Notkredit-Mittel 2020 bis 2022 39
Tabelle 15: Verwendung notkreditfinanzierter Rücklagen und Sondervermögen 2023 41
Tabelle 16: Anzahl der Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2023 50
Tabelle 17: Gekürzte Ressortbudgets nach Hauptgruppen 57
Tabelle 18: Mehr- und Minderausgaben nach Hauptgruppen der Jahre 2018 bis 2022 58
Tabelle 19: Nutzungsquote der Stellen 2022 60
Tabelle 20: Nutzungsquote der Stellen 2023 60
Tabelle 21: Besetzungsquote der neuen Stellen 2023 61
Tabelle 22: Rücklagen der MA HSH zum 31.12.2023 116
Tabelle 23: Überschüsse und Bankbestände 2019 bis 2023 124
Tabelle 24: Erfolgsquoten an der Universität Kiel (Durchschnitt in den Mangelfächern bis Prüfungsjahr 2022 in %) 162
Tabelle 25: Erfolgsquoten an der Universität Flensburg (Durchschnitt in den Mangelfächern bis Prüfungsjahr 2022 in %) 163
Tabelle 26: Bedarfsdeckungsgrad in % (Universität Flensburg) 164
Tabelle 27: Bedarfsdeckungsgrad in % (Universität Kiel) 164
Tabelle 28: Übersicht der geplanten Investitionen aus Bauunterhaltungsmitteln 2025 bis 2030 180
Tabelle 29: Tatsächlicher Mittelbedarf unter Einbeziehung der vorliegenden Bauunterhaltungsliste für 2025 bis 2030 indexiert 180
Tabelle 30: Entwicklung des Personalbestands der Wohnpflegeaufsichten 2017 bis 2023 224
Tabelle 31: Entwicklung und Anzahl der stationären Einrichtungen und der genehmigten Plätze 2017 bis 2023 225
Tabelle 32: Personal der Wohnpflegeaufsichten 2023 im Verhältnis zu den zu beaufsichtigenden stationären Einrichtungen und den genehmigten Plätzen 225

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

16. DigiBonus-Programme - Starke Hinweise auf Mitnahmeeffekte, dagegen nur zweifelhafte Digitalisierungsfortschritte

Mit den Förderprogrammen DigiBonus I und DigiBonus II wollte das Wirtschaftsministerium während der Corona-Pandemie die Digitalisierung in kleinen Unternehmen voranbringen. Hierfür hat das Land insgesamt gut 8 Mio. € ausgegeben.

Beide Programme waren geprägt von massiven Mitnahmeeffekten. Der LRH bezweifelt, dass die Förderung nennenswerte wirtschaftliche Impulse auslösen oder den Digitalisierungsgrad der schleswig-holsteinischen Wirtschaft spürbar steigern konnte.

Die Förderbedingungen und die Antragsprüfung ließen darüber hinaus insbesondere beim DigiBonus I ein Mindestmaß an Missbrauchsprävention vermissen. Der LRH hat in zahlreichen Förderfällen Zweifel, dass die Mittel im Sinne des Zuwendungszwecks ausgegeben wurden.

Nach Auslaufen der DigiBonus-Programme hat das Land eine neue Richtlinie für Digitalisierungsmaßnahmen in kleinen Unternehmen aufgelegt. Diese stellt zwar einige der Konstruktionsfehler der DigiBonus-Programme ab, der LRH rät aber zu weiteren Anpassungen, um eine zielgerichtete und bedarfsorientierte Förderung sicherzustellen.

16.1 Förderung als Reaktion auf die Corona-Pandemie

Die Programme DigiBonus I und II sind 2021 unter dem Eindruck der Corona-Pandemie aufgelegt worden.[1] Zielsetzung war es, kleine Unternehmen in Schleswig-Holstein bei ihren - teilweise pandemiebedingten - Digitalisierungsanstrengungen zu unterstützen. Dabei sollte auf Wunsch des Finanzministeriums auch ein Anreiz für die Anschaffung von papierlosen Kassensystemen gesetzt werden. Zur Finanzierung sollten u. a. zusätzliche Fördermöglichkeiten aus dem Europäischen Fonds für

[1] Richtlinie zur Förderung niedrigschwelliger Digitalisierungsmaßnahmen in Kleinstunternehmen (DigiBonus I Schleswig-Holstein) vom 02.03.2021, Amtsbl. Schl.-H. 2021, S. 347 ff., geändert am 26.03.2021, Amtsbl. Schl.-H. 2021, S. 500 sowie Richtlinie zur Förderung niedrigschwelliger Digitalisierungsmaßnahmen in kleinen Unternehmen (DigiBonus II Schleswig-Holstein) vom 19.07.2021, Amtsbl. Schl.-H. 2021, S. 1347 ff., geändert am 09.12.2021, Amtsbl. Schl.-H. 2021, S. 2002 f., zuletzt geändert am 10.01.2022, Amtsbl. Schl.-H. 2022, S. 112.

regionale Entwicklung (EFRE) zur Bekämpfung der Pandemiefolgen genutzt werden.

Trotz auf Arbeitsebene des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) geäußerter Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit des Förderaufwands wurden schließlich zwischen 2021 und 2024 gut 8 Mio. € ausgezahlt, davon knapp 800.000 € Landesmittel für den DigiBonus I und etwa 7,4 Mio. € EFRE-Mittel für den DigiBonus II.

16.2 DigiBonus I

16.2.1 Förderbedingungen und Antragsverfahren außergewöhnlich großzügig

Der DigiBonus I richtete sich an Kleinstunternehmen mit bis zu 5 Mitarbeitenden. Gefördert wurden 798 Projekte, die einen Festbetrag zwischen 500 und 1.000 € ausgezahlt bekamen. Die Fördermöglichkeiten waren breit gefasst und beinhalteten u. a.

- externe Dienstleistungen sowie Software- und Hardware-Investitionen für elektronische Kassen-, Meldeschein- und Bestellaufnahmesysteme,
- die Errichtung oder Anpassung von Internetauftritten und Onlineshops sowie
- die Erstellung von Online-Speisekarten.

Die Zuschüsse sollten möglichst schnell und reibungslos ausgezahlt und der Aufwand für die das Programm abwickelnde Investitionsbank-Schleswig-Holstein AöR (IB.SH) geringgehalten werden. Daher wurde auf sonst übliche Standards im Zuwendungsverfahren verzichtet. So konnten beispielsweise auch Leistungen abgerechnet werden, die bereits vor Antragstellung in Anspruch genommen worden waren. Daneben wurde auf jegliche Zweckbindungsfristen verzichtet.

Die IB.SH sollte darüber hinaus nur rudimentäre Antragsprüfungen durchführen. Insbesondere war von ihr nicht näher zu untersuchen, ob die geltend gemachten Ausgaben zum Fördergegenstand passten. Kontrollen zu den Fördervoraussetzungen erfolgten nur stichprobenartig und konzentrierten sich im Wesentlichen auf einfache Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen. Eine inhaltliche Bewertung der Anträge war nicht vorgesehen. Förderziele und Förderinhalte spielten im Antragsverfahren somit nur eine untergeordnete Rolle.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, dass in Anbetracht der außergewöhnlichen Umstände schnell wirksame Maßnahmen ergriffen werden

mussten, die einen möglichst breiten Kreis von Unternehmen erreichen. Eine kompliziertere Ausgestaltung hätte den administrativen Aufwand vergrößert und die Flexibilität des Programms eingeschränkt.

16.2.2 Land fördert vielfach Homepage-Anpassungen und mobile Endgeräte

Etwa 85 % der Förderungen wurden für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Internetauftritt oder Onlineshops von Unternehmen gewährt. Elektronische Kassensysteme oder digitale Werkzeuge zur Kontaktnachverfolgung spielten entgegen der Erwartungen nur eine geringe Rolle.

In zahlreichen Fällen wurde lediglich die Anpassung oder Überarbeitung der Homepages oder Shops gefördert. Die Förderung floss, obwohl die entsprechenden Websites bereits zuvor regelmäßig angepasst oder überarbeitet worden waren, ohne dass es hierfür einer Subvention bedurft hätte. Auch Kosten für Fotos oder die Erarbeitung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die auf den Websites eingestellt wurden, wurden mit Zuschüssen bedacht.

Unter den geförderten Hardwarebeschaffungen befanden sich 198 mobile Endgeräte. 73 dieser Geräte sollen ausschließlich dazu gedient haben, den Internetauftritt oder Onlineshop der jeweiligen Förderempfänger zu erstellen. Der LRH hält dies für wenig glaubhaft. Es ist nicht ersichtlich, welches Förderinteresse das Land mit der Anschaffung von Smartphones oder Tablets verfolgt, die dem privaten wie geschäftlichen Alltagsgebrauch zuzurechnen sind. Gleiches gilt für in anderen Projekten angeschaffte Software-Lösungen wie das Microsoft Office 365-Paket.

In der Gesamtbetrachtung der geförderten Dienstleistungen und Investitionen kann der LRH das für die Bewilligung von Zuwendungen erforderliche landespolitische Interesse nicht erkennen. Das angestrebte Ziel, mittels der Förderung nennenswerte Digitalisierungsfortschritte in der schleswig-holsteinischen Wirtschaft auszulösen, ließ sich mit den Förderprojekten des DigiBonus I nicht erfüllen.

Das **Wirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass es primäre Zielsetzung des Programms gewesen sei, bestimmte Gruppen von Unternehmen in besonders schwierigen Zeiten von bestehenden Kosten zu entlasten. Ein Digitalisierungssprung sei dagegen nicht zwingend gewesen.

Der **LRH** erinnert daran, dass es während der Corona-Pandemie diverse Unterstützungsformate (u. a. die Überbrückungshilfen des Bundes) gab, die gerade kleinen Unternehmen allgemeine Hilfestellungen bei der Überwindung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie gewährten.

Der DigiBonus I hingegen verfolgte das thematische Ziel, Investitionsanreize für digitale Anwendungen und Geschäftsmodelle zu setzen, um die wirtschaftlichen Chancen der Digitalisierung besser nutzen zu können. Hierfür war nach Ansicht des LRH ein Großteil der geförderten Maßnahmen nicht geeignet.

16.2.3 Zahlreiche Beispiele für ungewollte Gestaltungsmöglichkeiten und zweckwidrige Verwendungen

Das Programm war in seiner Gänze stark von Mitnahmeeffekten geprägt. Folgende Beispiele unterstreichen zudem, welche Gestaltungsmöglichkeiten den Förderempfängern durch die Konzeption der Förderbedingungen und des Antragsverfahrens eröffnet wurden:

- Ein Einzelhandelsgeschäft für Sportwaren ließ sich die Einführung einer elektronischen Bestellaufnahme fördern. Eingereicht hat es keine Rechnungen für Hard- oder Software, sondern lediglich eine Rechnung für eine als „Beratung, Erläuterung und Präsentation“ bezeichnete Dienstleistung. Rechnungssteller war ein am Markt als Copy Shop auftretendes Unternehmen. Der Copy Shop wiederum erhielt ebenfalls eine DigiBonus I-Förderung, laut Förderakte für die Erstellung eines Internetauftritts. Hierfür stellte umgekehrt das Sportgeschäft eine Rechnung für die „Beratung über Vereinsmailing und Überlassung von 60 E-Mail-Adressen“ an den Copy Shop.

- In 64 Förderfällen wurde ein Online-3D-Rundgang für Geschäftsräume bezuschusst. Die Leistung wurde in allen Fällen vom selben Auftragnehmer erbracht. Teils besaßen die Zuwendungsempfänger gar keine eigene Homepage; dann sollten die Rundgänge auf Social-Media-Kanälen o. ä. eingestellt werden. In mehreren Fällen konnte der LRH durch Internetrecherchen keine entsprechenden Rundgänge mehr feststellen. Zahlreiche Förderanträge wiesen zudem - abgesehen von der Unterschrift - dieselbe Handschrift auf. Es liegt nahe, dass das auftragnehmende Unternehmen die Initiative bei der Antragstellung übernahm und die DigiBonus I-Förderung nutzte, um indirekt in größerem Umfang an den Fördermitteln zu partizipieren. Daneben ließ es sich direkt für die Erneuerung seiner eigenen Homepage mit 800 € fördern.

In den oben genannten Fällen wurden die Mittel jeweils ohne nähere Nachweise und ohne weitere Nachfragen der IB.SH ausgezahlt. Die Fälle stehen exemplarisch für zahlreiche weitere zweifelhafte Förderungen, die der LRH in seiner Prüfung identifiziert hat.

Zusammengefasst zeigen die Beispiele, dass das vom Wirtschaftsministerium vorgegebene Förderverfahren ein Mindestmaß an Missbrauchsprävention vermissen ließ und keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen wurden, um der unwirtschaftlichen Verwendung von Fördermitteln vorzubeugen.

Das **Wirtschaftsministerium** stellt klar, dass die in den Verwaltungsvorschriften zur LHO zugelassenen Vereinfachungsmöglichkeiten genutzt worden seien. Zur Missbrauchsprävention sei eine vertiefte Prüfung von mindestens 2 % aller vollständigen Anträge vorgesehen gewesen, tatsächlich sei eine Stichprobe von 6,4 % vorgenommen worden. Insgesamt seien 35 % der eingereichten Anträge abgelehnt oder nicht bewilligt worden.

Für den **LRH** spricht die Vielzahl seiner Prüfungsfeststellungen für sich. Der hohe Anteil an nicht bewilligten Förderanträgen ist nach den Prüfungserkenntnissen des LRH hauptsächlich auf technische Schwierigkeiten bei der Online-Antragstellung zurückzuführen. In einer Vielzahl von Fällen folgten darauf zudem erfolgreiche Zweitanträge. Allgemein weisen Kleinstförderungen mit weit gefassten Fördergegenständen ein hohes Missbrauchsrisiko auf. Mittels der oben genannten Prüfungen ließ sich dieses offensichtlich nicht hinreichend reduzieren. Sofern eine wirtschaftliche Mittelverwendung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht sichergestellt werden kann, ist auf vergleichbare Programme zu verzichten.

16.3 DigiBonus II

16.3.1 Auch DigiBonus II bietet große Förder-Spielräume

Über den DigiBonus II konnten Unternehmen mit bis zu 20 Mitarbeitenden maximal 17.000 € Fördermittel erhalten. Das Programm richtete sich an Gewerbetreibende und Freiberufler und stand auch öffentlichen Unternehmen offen. Gefördert werden sollten Vorhaben zur Verbesserung der IT-Sicherheit und digitaler Geschäftsmodelle sowie zur Digitalisierung von Prozessen und Produkten. Es konnten Kosten für Hard- und Software sowie externe Dienstleistungen geltend gemacht werden.

Aufgrund der höheren Fördersummen und des Einsatzes von EFRE-Mitteln fiel das EU-seitig vorgegebene Förderverfahren etwas strikter aus als im DigiBonus I. So führte die mit der Abwicklung beauftragte Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT.SH) eine umfangreichere Belegprüfung durch. Außerdem galten das übliche Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns und Zweckbindungsfristen von 3 Jahren. Die geförderte Hard- und Software sollte außerdem

über eine gebräuchliche Anwendung hinausgehen, um die digitale Transformation zu beschleunigen.

Mehr als zwei Drittel der 810 Förderfälle hatten die Digitalisierung von Prozessen zum Inhalt. Aufgrund der recht allgemein gehaltenen Festlegung der Förderkriterien wurde ein breites Spektrum an Maßnahmen bezuschusst. Zu hinterfragen ist dabei, inwieweit die in der Richtlinie genannten Anwendungen wie Dokumentenmanagementsysteme oder Programme zum Customer-Relationship-Management nicht inzwischen als gängige betriebswirtschaftliche Instrumente auch kleiner Unternehmen anzusehen sind. Außerdem wurden in diversen Fällen Wirtschaftsgüter als sogenannte Peripheriegeräte zur Hardware angeschafft, bei denen dem LRH deren Beitrag zur Digitalisierung von Unternehmensprozessen unklar bleibt. Dies gilt beispielsweise für die Förderung einer Kantenanleimmaschine einer Tischlerei oder den Fahrsimulator einer Fahrschule.

16.3.2 Starke Hinweise auf Mitnahmeeffekte, dagegen nur zweifelhafte Digitalisierungsfortschritte

Besonders auffällig ist beim DigiBonus II die Häufung bestimmter Anschaffungen für den Empfängerkreis der freien Berufe. Bei den nachfolgenden Beispielen bezweifelt der LRH den Anreizeffekt und den über gebräuchliche Anwendungen hinausgehenden Digitalisierungsimpuls der Förderung:

- In 27 Fällen wurden sogenannte Intraoralscanner bzw. neue Röntgengeräte mit digitaler Bildanzeige für Zahnarztpraxen gefördert. Bei 2 Fällen handelte es sich dabei um nicht förderfähige Ersatzbeschaffungen.

- Es wurden 52 Apotheken gefördert. In vielen Fällen wurden dabei Kommissionierautomaten bezuschusst, mit denen die Warenausgabe an die Kunden unterstützt wird. Entsprechende Automaten sind mittlerweile seit Jahrzehnten auf dem Markt und in tausenden Apotheken im Einsatz.

- Unter den Empfängern waren auch 33 Steuerberatungskanzleien. In vielen Fällen wurden dabei Zuschüsse für Zusatzmodule der bereits bestehenden DATEV-Steuerberatungssoftware gezahlt. Auch Scanner zur Aktenarchivierung oder die Anschaffung von Notebooks befanden sich unter den Förderfällen.

Der LRH hält es für verfehlt, mittels eines Digitalisierungsprogramms Wirtschaftsgüter zu bezuschussen, die der üblichen Ausstattung einer modernen Steuerberatungskanzlei, Zahnarztpraxis oder Apotheke entsprechen.

Es ist weder davon auszugehen, dass die Anschaffungen ohne die Zuschüsse unterblieben wären, noch ist von entsprechenden Standardinvestitionen ein Digitalisierungsschub für die schleswig-holsteinische Wirtschaft zu erwarten.

Gleiches gilt für Fälle, in denen öffentliche Unternehmen von der Förderung profitierten. So wurden etwa 9.000 € für das Software-Programm einer kreiseigenen Wirtschaftsförderungsgesellschaft und 5.000 € für die digitale Datenaufbereitung eines von mehreren Gemeinden und einem Kreis getragenen Tourismusvereins gezahlt.

Insgesamt ist es dem Wirtschaftsministerium mit dem DigiBonus II nicht gelungen, die in der Richtlinie genannten Ziele der digitalen Transformation und der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie effizient zu adressieren. Zu oft wurden für den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb des Förderempfängers typische Investitionen bezuschusst. Zudem waren auch gerade Berufszweige unter den Begünstigten, die keinen besonderen Härten während der Pandemie ausgesetzt waren, sondern im Gegenteil sogar einen Anstieg der Nachfrage nach ihren Dienstleistungen verzeichnen konnten.

Das **Wirtschaftsministerium** räumt ein, dass die Einschätzung des LRH zu Mitnahmeeffekten nachvollziehbar sei. Dies gelte auch für den Hinweis, dass Freiberufler und Standardinvestitionen nicht durch Digitalisierungsprogramme gefördert werden sollten. Allerdings greife die Annahme zu kurz, dass alle geförderten Investitionen ohnehin getätigt worden wären. Das Wirtschaftsministerium betont daher, dass das Programm insbesondere kleinen Unternehmen in der schwierigen Corona-Zeit in vielen Fällen einen wichtigen Impuls für die Digitalisierung gegeben und die Unternehmen in ihrer Transformation unterstützt habe.

Der **LRH** hält es auch in wirtschaftlich herausfordernden Zeiten für geboten, Fördermittel auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen sie möglichst spürbare Anreizeffekte auslösen. Er bezweifelt, dass dies beim DigiBonus II gelungen ist und plädiert dafür, die Gefahr offenkundiger Mitnahmeeffekte bei künftigen Förderprogrammen stärker in den Blick zu nehmen.

16.4 Neue Einstiegsförderung für Digitalisierungsmaßnahmen zielgerichteter ausgestalten

Mittlerweile hat das Wirtschaftsministerium seine Digitalisierungsförderung mit der Richtlinie zur Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen in kleinen Unternehmen (DKU) fortgesetzt.[1] Für die Richtlinie sind bis zum Ende der Programmlaufzeit 2029 weitere 6 Mio. € EFRE-Mittel vorgesehen. Konkrete Prüfungserfahrungen hierzu liegen noch nicht vor.

Positiv anzumerken ist, dass mit der DKU-Richtlinie bereits auf einige Konstruktionsfehler der DigiBonus-Programme reagiert wurde. So wurde die Förderung auf gewerbliche Unternehmen beschränkt und es wurde eine Positiv- und Negativliste förderfähiger Ausgaben erstellt. Andererseits wurde der potenzielle Empfängerkreis auf Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitenden ausgeweitet.

Die Erfahrungen mit den DigiBonus-Programmen sowie die konkrete Ausgestaltung der DKU-Richtlinie lassen erwarten, dass auch über diese Richtlinie Investitionen und Maßnahmen bezuschusst werden, die mittlerweile gängigen betriebswirtschaftlichen Standards entsprechen. Um die der Förderung inhärente Gefahr der Mitnahmeeffekte zu verringern, schlägt der LRH vor, folgende Anpassungen der DKU-Richtlinie zu prüfen:

- Begrenzung der Zuwendungsempfänger auf Unternehmen mit bis zu 20 Mitarbeitenden.
- Expliziter Ausschluss von öffentlich beherrschten Unternehmen sowie gewerblichen Nebenerwerbstätigen.
- Konzentration der Förderung auf die externe Beratung zu anspruchsvolleren Digitalisierungsmaßnahmen und vollständiger Verzicht auf die Förderung gängiger Hard- und Softwaresysteme.

So könnte verhindert werden, dass Unternehmen mit substanzieller Mitarbeiterzahl weiterhin Zuschüsse für die Anschaffung allgemein gebräuchlicher Systeme erhalten. Die Förderung sollte stattdessen in Projekte fließen, die nennenswerte Digitalisierungseffekte auslösen und bei denen die wirtschaftlichen Möglichkeiten zur vollständig eigenfinanzierten Umsetzung am geringsten sind.

Das **Wirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die im Nachfolgeprogramm DKU vorgenommenen Anpassungen bereits darauf abzielten, die Mittel gezielter und bedarfsgerechter einzusetzen. So werde die Förderung mit einer zwingenden Beratungsleistung verknüpft und die Bezuschussung

---

1 Richtlinie zur Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen in kleinen Unternehmen (DKU) vom 20.04.2023, Amtsbl. Schl.-H. 2023, S. 1237 ff., geändert am 30.11.2023, Amtsbl. Schl.-H. 2023, S. 3000 f., zuletzt geändert am 29.04.2024, Amtsbl. Schl.-H. 2024, S. 641 f.

eigener Personalkosten eingeschränkt. Zu den weiteren Anpassungsvorschlägen des LRH führt das Wirtschaftsministerium aus, dass die Begrenzung auf Unternehmen mit 20 Mitarbeitenden die Zielgenauigkeit der Förderung zwar erhöhen könnte, gleichzeitig würden dadurch aber größere Mittelständler von der Förderung ausgeschlossen. Dies sei gerade in Branchen nicht gewollt, in denen Digitalisierung auch für größere Unternehmen von zentraler Bedeutung sei. Der Vorschlag, öffentlich beherrschte Unternehmen sowie gewerblich Nebenerwerbstätige von der Förderung auszuschließen, werde in Abstimmung mit dem Dienstleister auf Basis der bisher gemachten Erfahrungen geprüft. Eine Konzentration der Förderung auf die externe Beratung anspruchsvollerer Projekte werde nicht angestrebt. Gerade kleine Unternehmen benötigten nicht nur eine Beratung, sondern auch finanzielle Unterstützung für die technische Umsetzung. Es werde daher eine Kombination aus Beratungs- und Umsetzungsförderung als sinnvoll erachtet. Auch ein vollständiger Ausschluss der Förderung gängiger Hard- und Softwaresysteme sei nicht vorgesehen, da in bestimmten Fällen auch solche Systeme Fortschritte mit sich bringen könnten.

Der **LRH** hält an seinen Empfehlungen fest. Die Eröffnung weitreichender und auf die Abdeckung jeder Eventualität ausgerichteter Fördermöglichkeiten mag die Flexibilität der Förderung erhöhen. Sie verhindert aber eine Konzentration auf jene Projekte, bei denen Förderbedarf, wirtschaftliche Potenziale und die Verbesserung digitaler Betriebsabläufe für das Unternehmen als Ganzes am größten sind.

17. Betriebliche Innovationsförderung - Einsparpotenzial bei Zuschüssen an Großunternehmen nutzen und Förderwirkungen besser erheben

Zwischen 2014 und 2022 hat das Land etwa 40 Mio. € für die betriebliche Innovationsförderung bereitgestellt. Die Mittel flossen in die betriebliche Forschung und Entwicklung und in Prozess- und Organisationsinnovationen.

Der LRH hat bei einigen gescheiterten Projekten festgestellt, dass offenkundige Risiken im Antragsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Daneben wurden Vorhaben von Großunternehmen unterstützt, deren Förderbedarf der LRH bezweifelt. Bei den geförderten Prozessinnovationen wurden meist gängige Verfahren statt der geforderten sprunghaften Neuerungen bezuschusst.

Die wirtschaftlichen Effekte der Förderung waren schwer fassbar, da keine umfassende Erfolgskontrolle stattgefunden hat. Auffällig ist: Die vom LRH geprüften Fälle hatten nur im Ausnahmefall neue Patente zum Ergebnis.

Der LRH empfiehlt, den Innovationscharakter und die Erfolgschancen der Projekte im Antragsverfahren strenger zu überprüfen. Die Zuschüsse für Großunternehmen sollten eingeschränkt werden, nicht zuletzt aufgrund der seit 2020 vorhandenen Fördermöglichkeiten über die Forschungszulage des Bundes. Daneben muss bei allen Förderungen besser überprüft werden, ob die Innovationsziele nach Abschluss der Projekte erreicht werden.

17.1 Umfangreiche Förderung für Produkt-, Prozess und Organisationsinnovationen

Über die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung betrieblicher Forschung, Entwicklung und Innovation (BFEI-Richtlinie)[1] sowie die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung betrieblicher Prozess- und Organisationsinnovationen (POI-Richtlinie)[2] wurden zwischen 2014 und 2022 etwa 40 Mio. € bewilligt. 29 Mio. € der

---

1 Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung betrieblicher Forschung, Entwicklung und Innovation (BFEI-Richtlinie) vom 30.11.2015, Amtsbl. Schl-H. 2015, S. 1420 ff.

2 Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung betrieblicher Prozess- und Organisationsinnovationen (POI-Richtlinie) vom 30.11.2015, Amtsbl. Schl.-H. 2015, S. 1426 ff.

Fördermittel stammten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und 11 Mio. € aus der hälftig von Bund und Land finanzierten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Abgewickelt wurden die Programme von der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT.SH).

Mit der BFEI-Richtlinie sollten Produktinnovationen sowie die Entwicklung neuer Verfahren und Dienstleistungen von Unternehmen aller Größenklassen unterstützt werden. Der maximale Fördersatz lag in Abhängigkeit der Unternehmensgröße und der Forschungsintensität zwischen 25 und 70 %. Von den gesamten Fördermitteln entfielen zwei Drittel auf Projekte der BFEI-Richtlinie. Das restliche Drittel wurde für Vorhaben der POI-Richtlinie verwendet, über die Prozess- und Organisationsinnovationen kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bezuschusst wurden. Hier lag der maximale Fördersatz einheitlich bei 50 %.

17.2 Förderungen nach der BFEI-Richtlinie

17.2.1 Nicht alle Projekte waren förderwürdig

Grundsätzlich hat die WT.SH die Fördermittel gemäß den formalen Zuwendungsvoraussetzungen bewilligt und deren Verwendung im Verfahren regelmäßig überprüft. Aus Sicht des LRH hat sie sich im Antragsverfahren aber des Öfteren zu sehr auf die oft betont optimistischen Angaben der Zuwendungsempfänger verlassen. Dies betrifft den Innovationscharakter und die wirtschaftlichen Potenziale der insgesamt 85 Förderprojekte.

Unter den 17 vom LRH geprüften Fällen waren einige, die nicht zum Erfolg geführt haben und bei denen bereits die Antragsunterlagen Zweifel an den Projektaussichten hätten auslösen müssen. Zu nennen ist beispielsweise ein Projekt, mit dem ein energieeffizientes Antriebssystem für Radlader entwickelt werden sollte. Angestrebt wurde, eine Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h gegenüber den bisher gängigen maximal 40 km/h zu erreichen, was vor dem Hintergrund der technischen Gegebenheiten als wenig realistisch anzusehen ist. Eine kritische Auseinandersetzung mit derartig auffälligen Zielvorstellungen war den Bewilligungsunterlagen nicht zu entnehmen. Das Projekt wurde schließlich wegen technischer Schwierigkeiten vorzeitig beendet. Zu dem Zeitpunkt waren 252.388 € der ursprünglich bewilligten 480.583 € Fördermittel ausgezahlt.

In einem weiteren Fall hatte das Mutterunternehmen des Zuwendungsempfängers die finanzielle Unterstützung eines Innovationsprojekts aufgrund zu geringer wirtschaftlicher Erfolgsaussichten abgelehnt. Die WT.SH hinderte das nicht daran, den Antrag für das Vorhaben als

förderwürdig anzuerkennen und Mittel zu bewilligen. Auch dieses Projekt wurde nicht wie geplant zum Abschluss gebracht. Mangelnde Marktnachfrage und die schwierigen Bedingungen während der Corona-Pandemie wurden als Gründe aufgeführt. Aufgrund des Projektabbruchs wurden letztlich nur 14.050 € der bewilligten 214.155 € ausgezahlt.

Der LRH ist sich bewusst, dass Innovationsprojekten die Gefahr des Scheiterns immanent ist. Er erwartet aber, dass im Bewilligungsprozess eine angemessene Risikoabwägung stattfindet und auch dokumentiert wird. Bei deutlichen Warnsignalen sind Anträge abzulehnen.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass die WT.SH vor jeder Bewilligung Recherchen zum Innovationspotenzial durchführe. Dies sei in der Vergangenheit nicht immer im erforderlichen Umfang dokumentiert worden. Es werde sichergestellt, dass Entscheidungen künftig nachvollziehbar und umfassender dokumentiert würden. Dabei sei es unausweichlich, dass auch risikoreiche Projekte unterstützt würden, sodass nicht jedes Vorhaben zum gewünschten Ergebnis führe. Wären ausschließlich risikofreie Projekte förderfähig, bestünde keine Notwendigkeit staatlicher Förderung.

Der **LRH** hat gegen eine Förderung risikobehafteter Projekte keine grundsätzlichen Einwände. Im Antragsprozess sollten aber bei überwiegenden Zweifeln an den Realisierungschancen Förderungen auch abgelehnt werden.

17.2.2 Zweifelhafte Wohltaten für Großunternehmen

Bei Förderungen an Großunternehmen sollte besonders intensiv auf die Förderinhalte und den Innovationscharakter geachtet werden. In der Regel haben Großunternehmen einen besseren Zugang zu Finanzierungsmitteln als KMU und verfügen oftmals über gut ausgestattete Forschungs- und Entwicklungsabteilungen. Mittels Fördermitteln zusätzliche Anreize für entsprechende Ausgaben zu setzen, ist daher aus Sicht des LRH bei Unternehmen dieser Größenklasse weniger dringlich als bei KMU.

Die Förderung aus der BFEI-Richtlinie hat dieser Tatsache aus Sicht des LRH nicht ausreichend Rechnung getragen. So wurden beispielsweise in 2 Fällen Förderungen an Großunternehmen im Nachgang zu Gesprächen des Wirtschaftsministeriums mit den Unternehmensgeschäftsführungen in die Wege geleitet. Unterstützt durch die WT.SH wurden Projektanträge erarbeitet, um den Förderbedingungen der BFEI-Richtlinie zu entsprechen. Dabei spielte auch eine Rolle, dass anderweitige öffentliche Mittel nach den Förderregularien nicht bereitstanden. Einen besonderen und über die laufenden Entwicklungsarbeiten der jeweiligen Unternehmen hinausge-

henden Innovationscharakter der Projekte kann der LRH allerdings nicht erkennen.

In einem dieser Fälle ist die Förderung nach Einschätzung des LRH zudem im Wesentlichen als eine Kompensation für die zuvor getroffene Standortentscheidung des Unternehmens anzusehen. Das Unternehmen hatte seinen Sitz nach Schleswig-Holstein verlegt. In der Folge wurde dem Unternehmen die letztlich bewilligte Fördersumme unverbindlich in Aussicht gestellt. Dies geschah, bevor der Förderantrag überhaupt in Ansätzen ausgearbeitet war. Die später vorgebrachte Begründung für die Fördernotwendigkeit (Finanzbedarf aufgrund hoher Umzugskosten) überzeugt den LRH nicht. Sowohl vor als auch nach der Betriebsverlagerung konnte das Unternehmen einen Milliardenumsatz sowie Gewinne im dreistelligen Millionenbereich vorweisen. Die laufenden Entwicklungsarbeiten hätten somit auch problemlos ohne die gesonderte Förderung von 2 Mio. € geleistet werden können.

Das **Wirtschaftsministerium** ist der Auffassung, dass eine Förderung von Großunternehmen weiterhin sinnvoll und in Teilbereichen sogar notwendig sei. Staatliche Unterstützung könne Großunternehmen dazu bewegen, auch in bahnbrechende aber risikoreiche Innovationen zu investieren. In bestimmten Schlüsselbereichen könne es im Interesse des Staates sein, Innovationen zu unterstützen, um die technologische Souveränität und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Der **LRH** kann die oben aufgeführten Gründe für Förderungen an Großunternehmen im Grundsatz nachvollziehen. Er kann sie allerdings nicht mit den oben genannten Einzelfällen in Einklang bringen, da hier weder außergewöhnliche Neuerungen gefördert noch Investitionen in Schlüsseltechnologien unterstützt wurden.

17.2.3 Wirkungen der Förderung auf die Innovationskraft Schleswig-Holsteins unklar

Die wirtschaftlichen und innovationspolitischen Wirkungen der Förderung waren nur schwer fassbar. Für die Berichterstattungen gegenüber der EU-Kommission wurden zwar die neu geschaffenen Arbeitsplätze und neu eingestellten Wissenschaftler im Projekt abgefragt. Die von den Unternehmen gemachten Angaben waren aber teils widersprüchlich, wurden nicht überprüft und hatten im Hinblick auf die Innovationswirkungen auch nur eine geringe Aussagekraft.

Daneben mussten die Unternehmen Verwertungsberichte an die WT.SH abgeben. Darin machten sie u. a. Angaben dazu, welchen Stellenwert das

Projekt für sie hatte und wie mit eventuellen Schutzrechten der Innovationen umgegangen wurde. Diese Berichte wurden aber nicht aggregiert ausgewertet. So lagen beispielsweise keine Informationen darüber vor, in wie viel Prozent der Fälle erfolgreich ein neues Produkt am Markt platziert werden konnte oder wie viele Patente im Zuge der Förderung neu angemeldet wurden. Der LRH hält dies für ein Versäumnis. Denn letztlich wurden mit der Förderung genau solche Zielsetzungen wie die Einführung neuer Produkte oder die Erhöhung der als zu niedrig eingestuften Patentintensität der schleswig-holsteinischen Wirtschaft verfolgt.

Bezüglich der 17 im Detail geprüften BFEI-Förderprojekte hat der LRH festgestellt, dass nur in 2 Fällen Patente angemeldet wurden. Dass offenbar nur wenige schützenswerte Ergebnisse erzielt worden sind, relativiert aus Sicht des LRH die angestrebten Innovationswirkungen der Förderung.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist auf die Schwierigkeit, die Erfolge von Innovationsförderung anhand klassischer Kennziffern wie Umsatz- oder Arbeitsplatzzahlen zu messen. Gründe seien, dass die Innovationen oft erst langfristige Wirkungen erzielten und sie oft schwer quantifizierbare Folgeeffekte auslösten. Die Anzahl der Patente sage wenig über die tatsächlichen Wirkungen und Erfolge einer Innovation aus. Das Thema solle im Rahmen der Programmevaluierungen des EFRE aufgegriffen werden. Es werde geprüft, ob die bei der WT.SH vorhandenen Informationen besser ausgewertet werden könnten.

Der **LRH** hält eine systematischere Analyse der Verwertungsberichte durch die WT.SH für einen notwendigen und gangbaren Weg, um zusätzliche Erkenntnisse zu den tatsächlichen Wirkungen der betrieblichen Innovationsförderung zu gewinnen.

17.3 POI-Förderungen unterstützen zu oft Standardinstrumente statt echter Neuerungen

Durch die Förderung von Prozess- und Organisationsinnovationen sollten gemäß der POI-Richtlinie sprunghafte Leistungssteigerungen im Unternehmen ausgelöst werden. Einfache Ersatzinvestitionen bestehender Systeme sowie regelmäßige Veränderungen in der Unternehmenspraxis waren nicht förderfähig. Nach dem Prüfungseindruck des LRH kamen diese Vorgaben im Bewilligungsprozess nicht ausreichend zum Tragen. Stattdessen wurden gemäß den Förderakten überwiegend Projekte gefördert, die die Optimierung vorhandener technischer Systeme und Verfahren beinhalteten.
So wurden in einem Fall Notebooks und die eigene Entwicklung einer auf der Tabellenkalkulationssoftware Excel aufbauenden Applikation bezu-

schusst. Hierdurch sollte ein besserer Informationsaustausch mit Kunden, Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern gewährleistet werden. Der LRH erkennt hierin keine wesentliche Neuerung oder Innovation, die einer öffentlichen Unterstützung bedarf. Ähnliches gilt für Zuschüsse für die Anschaffung und Einrichtung von Systemen für das Customer Relationship Management (CRM) oder das Enterprise Resource Planning (ERP). Bei solchen zur Kundenpflege und Ressourcenplanung eingesetzten Systemen handelt es sich mittlerweile um gängige betriebswirtschaftliche Instrumente. Diese sollten aus Sicht des LRH nicht als besondere Innovation mit dem Potenzial für sprunghafte Leistungssteigerungen gefördert werden.

In 5 der im Detail geprüften 8 Förderfälle wurden zudem als Projektbestandteil Notebooks und Tablets angeschafft und die Kosten im Wege der Abschreibung für Abnutzung berücksichtigt. Für den LRH handelt es sich hierbei um einfache Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen, die gemäß Richtlinie nicht förderfähig waren.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die POI-Förderung für notwendig, auch wenn die Projekte auf den ersten Blick eher als routinemäßige Anpassungen betrieblicher Abläufe wahrgenommen werden könnten. Es würden nur Anpassungen gefördert, die für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen unerlässlich seien. Der Innovationsbegriff der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stufe außerdem auch solche Tätigkeiten als Innovation ein, die nicht für den Markt, sehr wohl aber für das jeweilige Unternehmen neu seien. Prozess- und Organisationsinnovationen bereiteten oftmals den Boden für weiterführende technologische Neuerungen, weshalb die Förderung aus wirtschaftspolitischer Sicht gerechtfertigt sei.

Der **LRH** hat die Förderprojekte an den Vorgaben der Förderrichtlinie gemessen und hält daher an seiner Einschätzung fest, dass die von ihm geprüften Projekte kaum das Potenzial für die gewünschten sprunghaften Leistungssteigerungen beinhalteten. Er gibt zu bedenken, dass eine allzu weiche Auslegung des Innovationsbegriffs in der Bewilligungspraxis die Gefahr der Beliebigkeit von Förderungen beinhaltet.

17.4 Förderung zukünftig noch stärker auf kleine und mittlere Unternehmen fokussieren und Innovationswirkungen besser erfassen

Seit 2023 wird die betriebliche Innovationsförderung über eine gemeinsame Richtlinie für Produkt-, Organisations- und Prozessinnovationen abgewickelt. Die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur För-

derung von betrieblichen Innovationen (BIF-Richtlinie)[1] fasst dabei im Wesentlichen die Tatbestände der bisherigen BFEI- und POI-Richtlinie in einem Umfang von 26 Mio. € bis Ende 2029 zusammen.

Wie oben ausgeführt, sollten der Innovationscharakter und die Erfolgsaussichten beantragter Projekte im Bewilligungsverfahren künftig strenger überprüft werden. Daneben gibt der LRH im Hinblick auf die Richtlinienvorgaben und die Erfolgskontrolle folgende Empfehlungen:

- Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist ein restriktiverer Umgang bei der Förderung von Großunternehmen geboten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Unternehmen aller Größenklassen seit 2020 Anspruch auf die Forschungszulage des Bundes haben.[2] Mit der Forschungszulage können Großunternehmen für Projekte der sogenannten experimentellen Entwicklung sowie der industriellen Forschung[3] eine Gutschrift von jeweils 25 % der förderfähigen Kosten im Zuge der Festsetzung der Einkommen- oder Körperschaftssteuer erhalten. Fällt die Steuerlast niedriger aus als der Förderanspruch, wird die Differenz ans Unternehmen ausgezahlt. Abgesehen von leichten Unterschieden bei der Bemessungsgrundlage der förderfähigen Kosten erhalten Großunternehmen für Projekte der experimentellen Entwicklung über die Forschungszulage den gleichen Fördersatz wie bei der Landesförderung über die BIF-Richtlinie. Lediglich bei Projekten der industriellen Forschung bietet die Landesförderung mit einem Satz von bis zu 50 % damit nennenswerte Vorteile. Sofern nicht in Gänze auf die Landesförderung von Großunternehmen verzichtet werden soll, plädiert der LRH dafür, diese zumindest auf Projekte industrieller Forschung zu beschränken. Für die anderen Projekte könnte auf die Forschungszulage verwiesen werden. Entsprechend könnten die EFRE- und GRW-Mittel des Landes geschont und für andere Maßnahmen eingesetzt werden. Darüber hinaus geben die neuen Fördermöglichkeiten der Forschungszulage aus Sicht des LRH Anlass, Umfang und Bedarf der betrieblichen Innovationsförderung des Landes grundsätzlich zu hinterfragen.

---

1 Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von betrieblichen Innovationen (BIF-Richtlinie) vom 18.11.2022, Amtsbl. Schl.-H. 2022, S. 1722 ff., geändert am 01.12.2023, Amtsbl. Schl.-H. 2023, S. 3002 ff.

2 §§ 1 ff. des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz) vom 14. 12.2019 (BGBl. I 2019 S. 2763) zuletzt geändert am 27.03.2024 (BGBl. I 2024 Nr. 108).

3 Bei der experimentellen Entwicklung und der industriellen Forschung handelt es sich um Definitionen für Forschungskategorien, auf deren Grundlage u. a. im EU-Beihilferecht die maximal zulässigen Fördersätze festgelegt werden. Projekte der experimentellen Entwicklung sind weniger forschungsintensiv als solche der industriellen Forschung, weshalb die maximal zulässigen Fördersätze entsprechend niedriger ausfallen.

- Es sollten aussagekräftige Indikatoren zu den Innovationserfolgen erhoben werden. Nur so lässt sich einschätzen, ob mit dem Programm die wesentlichen Förderziele erreicht werden. Beispielsweise soll die Förderung dazu beitragen, neue Produkte auf den Markt zu bringen sowie die geringe Patentintensität der Wirtschaft in Schleswig-Holstein zu erhöhen. Von daher ist es geboten, die Anzahl der im Zusammenhang mit den Förderprojekten erfolgreich am Markt platzierten Produkte sowie der angemeldeten Patente zu ermitteln.

- Angesichts der Prüfungserkenntnisse zu den geförderten Prozess- und Organisationsinnovationen hat der LRH Zweifel, dass mit den Förderungen nennenswerte wirtschaftliche Wirkungen erzielt werden. Ohne eine stringentere Bewilligungspraxis drohen weiterhin Zuschüsse für die routinemäßige Anpassung betrieblicher Abläufe zu fließen. Grundstürzende Neuerungen zur Verbesserung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich so nicht initiieren. Notwendigkeit und Förderbedingungen der Zuschüsse für Prozess- und Organisationsinnovationen sollten vor diesem Hintergrund überdacht werden.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass die betriebliche Innovationsförderung bereits jetzt vorrangig auf die Unterstützung von KMU ausgerichtet sei. Um diesen Schwerpunkt zu stärken, sei in der BIF-Richtlinie ein zusätzliches, niedrigschwelliges Modul eingeführt worden. Die Förderung von Großunternehmen spiele lediglich eine untergeordnete Rolle. Um sicherzustellen, dass die Förderung weiterhin zielgerichtet und angemessen bleibe, werde sich das Fachreferat intensiv mit der Thematik auseinandersetzen und die bestehenden Fördervoraussetzungen für Großunternehmen prüfen. Es werde untersuchen, ob weitere Kriterien oder Voraussetzungen eingeführt werden könnten und ob die Forschungszulage als ergänzendes Instrument eingesetzt werden könne.

An der Förderung von Prozess- und Organisationsinnovationen will das Wirtschaftsministerium festhalten. Um eine höhere Antragsqualität zu erreichen, habe es aber die Mindesthöhe der zuwendungsfähigen Kosten Anfang des Jahres auf 100.000 € erhöht.

Der **LRH** unterstützt das Wirtschaftsministerium darin, die Kriterien für die Förderung von Großunternehmen anzupassen und bekräftigt seinen Vorschlag, sie für Projekte experimenteller Entwicklung abzuschaffen.