

Antrag

Hannover, den 05.03.2024

Fraktion der CDU

Sinnvoll und zielgerichtet fördern - Landeszuwendungen evaluieren und reformieren!

Der Landtag wolle beschließen:

Entschließung

Zuwendungen des Landes können wichtige Entwicklungen anstoßen, die ohne diese Anreize nicht begonnen oder fortgesetzt würden. Diese Zuwendungen unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn das Land ein erhebliches Interesse an der Umsetzung der geförderten Maßnahmen hat und dieses Interesse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht ausreichend befriedigt würde.

Beweggründe und Ausrichtung der Förderung können sich im Laufe der Zeit in Abhängigkeit von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen ändern. Wenn dadurch neue förderungswürdige Ziele entstehen, bedeutet dies zwangsläufig, dass bestehende Zuwendungen darauf überprüft werden müssen, ob sie noch eine Berechtigung haben. In der Regel erfolgt eine solche Überprüfung nicht - neue Förderungen treten zu bestehenden lediglich hinzu.

Über lange Zeit ist so ein Mit-, Neben- und Durcheinander einer Vielzahl von Richtlinien- und Einzel-, Projekt- und institutionellen Förderungen, Fehlbedarfs-, Festbetrags-, Anteils- und Vollfinanzierungen entstanden, die andere Förderungen ergänzen oder ausschließen - und für Fördermittelgeber und Destinatäre gleichermaßen unüberschaubar sind. Falls überhaupt, erreichen Fördermittel häufig nicht diejenigen, die die Zuwendung am nötigsten brauchen, sondern diejenigen, die über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, das immer weiter wachsende Wirrwarr auf nutzbare Angebote hin zu durchsuchen. In ihrer Antwort in der Drucksache 19/1437 auf eine diesbezügliche Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung listet die Landesregierung im Mai 2023 316 richtliniengebundene und 1 754 nicht-richtliniengebundene Zuwendungen auf, für die Richtlinien am 24. Februar 2023 in Kraft waren oder die im Zeitraum 1. Januar 2019 bis 31. Januar 2023 bewilligt wurden. Einige dieser Zuwendungen verfolgen identische oder mindestens sehr ähnliche Zwecke, andere beschreiben die verfolgten Ziele eher vage und wieder andere wirken völlig aus der Zeit gefallen.

Der Landtag fordert die Landesregierung daher auf,

1. sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine rechtsformübergreifende Senkung der Unternehmenssteuerlast einzusetzen und im Gegenzug auf die Rückverteilung aufwendig erhobener Steuern durch bürokratische Förderkulissen weitestgehend zu verzichten, diese vor allem auf Innovation und Unternehmensgründungen sowie auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land zu fokussieren,
2. im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden zweckgebundene Zuschussförderungen aus Landesmitteln zu streichen, soweit sie nicht explizit für die Kofinanzierung von EU- und Bundesmitteln vorgeschrieben oder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sind, und im Gegenzug die Verbundquote zugunsten der Kommunen kompensatorisch zu erhöhen,
3. quasi-institutionelle Projektförderungen von Institutionen durch Zielvereinbarungen nach dem Vorbild der Förderung der Landschaften zu ersetzen,
4. weitgehend ähnliche Förderungen für einen überwiegend einheitlichen Adressatenkreis themen- und zweckbezogen zusammenzufassen,

5. ein Förderportal nach sächsischem Vorbild einzurichten, das sämtliche Förderrichtlinien, Fördermittelkombinationen und -ausschlüsse abbildet und potenziellen Antragstellern in einem strukturierten Prozess zugänglich macht,
6. alle Förderprogramme und -richtlinien des Landes zu digitalisieren und zentral durch die NBank zu verwalten, um ein ressortübergreifendes Controlling der Landesförderung und eine weitgehend automatisierte Kleinstförderung zu ermöglichen, bei der die Kosten der Förderung nicht länger deutlich höher sind als der zugewendete Betrag,
7. ein echtes ressortübergreifendes Förder-Controlling durch einen unabhängigen Dritten oder ein interministerielles Gremium zu errichten, um den bestmöglichen Einsatz der stets knappen Zuwendungsmittel zu gewährleisten,
8. für die Förderbereiche, für die sie sinnvoll generiert werden können, auf Basis konkret formulierter Förderziele Steuerungskennzahlen erarbeiten zu lassen, anhand derer stärker datengetriebene und versachlichte Förderentscheidungen getroffen und Fördermittel vorrangig dort eingesetzt werden können, wo sie die größtmögliche Wirkung entfalten,
9. die Zielerreichung auf Basis dieser Steuerungskennzahlen in einem Jahresbericht regelmäßig transparent dem Landtag und der Öffentlichkeit darzulegen,
10. bestehende Landesinitiativen zur Begleitung universitärer Ausgründungen wie den Entrepreneur-ship Hub der TU Braunschweig nach dem Vorbild der „Gründerwerkstatt neudeli“ der Bauhaus-Universität Weimar auszubauen und auf andere Universitätsstandorte auszuweiten oder dort vergleichbare Einrichtungen und Beratungsangebote anzusiedeln,
11. Beteiligungen an professionellen Strukturen zur Förderung von Start-Ups nach dem Vorbild der BMWK-Beteiligung am High Tech Gründerfonds (HTGF) zu prüfen und einzugehen, um niedersächsische Innovationen auch finanziell zu fördern,
12. alternativ zur Vergabe von Zuwendungen für besonders risikoreiche Produkt- oder Unternehmenslebensphasen (Forschung und Entwicklung, Start Ups pp.) attraktivere steuerliche und andere Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. zu initiieren, unter denen privates Kapital für diese Zwecke bereitgestellt werden kann und - z. B. durch Übernahme von Bürgschaften und Garantien - mit der Abdeckung eines angemessenen Teilrisikos für eine Risikoteilung zu sorgen, die sich an den Interessen des Landes, denen des Zielunternehmens und denen des Investors gleichermaßen orientiert.

Begründung

Die Ausgaben der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) machen mehr als die Hälfte der Ausgaben des Haushalts 2023 in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts 2023 aus. Zehn Jahre zuvor waren es noch knapp 43 % der Gesamtausgaben, weitere zehn Jahre zuvor nur gut 33 %. Trotz dieser großen und stetig wachsenden relativen und absoluten Bedeutung haben weder alle Ressorts der Landesregierung noch interessierte Dritte oder potenzielle Antragsteller einen umfassenden Überblick über alle darin - zum Teil als Kofinanzierung von Bundes- und EU-Mitteln - enthaltenen Fördermaßnahmen. Bemühungen um eine wie auch immer ausgerichtete Optimierung des Fördermitteleinsatzes fehlt damit jede Basis. Vergabe und Empfang von Zuwendungen sind in der Folge zwangsläufig immer auch ein Zufallsprodukt und jedenfalls nicht das Ergebnis einer Gegenüberstellung konkurrierender Möglichkeiten.

Die der Drucksache 19/1437 beigefügte Liste der über Jahrzehnte und oft situativ entstandenen richtliniengebundenen und nicht-richtliniengebundenen Zuwendungen ist die mutmaßlich einzige ressortübergreifende und allgemein zugängliche Zusammenstellung aktueller Förderungen des Landes. Für den Leser lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand klären, ob einige der gelisteten Zuwendungen sich nur scheinbar oder tatsächlich mit (weitgehend) identischer Zielrichtung an einen überwiegend gleichen Adressatenkreis richten. Andere Förderungen werden im Titel so vage beschrieben, dass ihr konkreter Zweck nicht erkennbar ist, und wieder andere - wie das Projekt „Ausbildung junger Frauen an Nähmaschinen und Computern“ - wirken mindestens auf den ersten Blick nicht, als lösten sie im Interesse des Landes ein heute noch akutes Problem.

Trotz ihres Volumens reichen auch die derzeit veranschlagten Fördermittel nicht aus, um alle Zuwendungsabsichten des Landes oder alle an das Land herangetragenen Zuwendungswünsche zu befriedigen. Dieses absehbar fortbestehende Missverhältnis von Fördermittelangebot und -nachfrage macht ein Abwägen verschiedener Zuwendungsmöglichkeiten erforderlich, das seinerseits ohne einen allumfassenden Überblick nicht denkbar ist. Diesen Überblick benötigen Fördermittelgeber und -nehmer gleichermaßen: das Land als Fördermittelgeber, um die vorhandenen knappen Mittel mit größtmöglicher Wirkung einzusetzen und zu diesem Zweck gegebenenfalls Bundes- und EU-Mittel zu hebeln, die Fördermittelnehmer, um sich in der unüberschaubaren Vielzahl mal komplementärer, mal konkurrierender Förderungen und komplexer Antragsvoraussetzungen zurechtzufinden.

Erreichbar sind ein solcher Überblick und ein darauf aufbauendes Controlling allein durch zentrale Verwaltung vollständig digitalisierter Förderprogramme und -richtlinien inklusive der darauf eingehenden Anträge. Dort, wo sie sinnvoll generiert werden können, würden ressortbezogene und ressortübergreifende Steuerungskennzahlen für eine Versachlichung der Überlegungen und Diskussionen zu Sinnhaftigkeit, Notwendigkeit und Effizienz von Förderungen beitragen. Sie müssten nicht die einzige, würden aber eine wichtige Entscheidungsgrundlage sein. Entscheidungen für oder gegen einzelne Förderungen wären dann ebenso wie die Einstellung bestehender Zuwendungen auch in der Außenkommunikation besser erklärbar. Damit es zu einem angemessenen Interessenausgleich unter den betroffenen Politikbereichen kommen kann, sollten Steuerungskennzahlen entweder von einem neutralen Dritten oder von einem interministeriellen Gremium aufbereitet und regelmäßig auf ihre Eignung überprüft werden.

Der stetig steigende Anteil der Zuwendungen an den Gesamtausgaben und das zwischenzeitlich erreichte Volumen machen deutlich, dass öffentliche Haushalte und hier konkret der Haushalt des Landes Niedersachsen in immer größerem Umfang der Umverteilung finanzieller Mittel dienen. Vereinnahmung und Verausgabung dieser Mittel sind für alle Betroffenen mit jeweils erheblichem administrativem und bürokratischem Aufwand sowie mit Rechtsrisiken verbunden, die nicht selten in Rechtbehelf- oder Klageverfahren münden. Ein nicht unbedeutender Teil der vereinnahmten Mittel wird für den Personal- und Sachaufwand der Umverteilung selbst benötigt, kann bei den eigentlichen Adressaten der Förderkulissen also nicht mehr ankommen.

Deutlich effizienter wäre es, in den Fällen auf eine Förderung zu verzichten oder sie zumindest auf ein unvermeidbares Maß zurückzufahren, in denen der Kreis der (Steuer-) Zahler und der Empfänger identisch sind. Statt Unternehmen z. B. in aufwendigen Besteuerungsverfahren Liquidität zu entziehen und sie ihnen in mindestens ebenso aufwendigen Verfahren über zweckgebundene Förderungen nur zum Teil wieder zufließen zu lassen, sollte eine grundlegende Unternehmenssteuerreform für weitreichende Flexibilisierungen z. B. im Bereich der Abschreibungen und der steuerlichen Behandlung privaten Beteiligungskapitals sorgen, damit die Betroffenen herausfordernde Produkt-, Konjunktur- oder Unternehmenslebensphasen nach ihren individuellen Bedürfnissen und möglichst weitgehend aus eigener Kraft meistern können.

Gleiches gilt für die Förderung von Kommunen aus Landesmitteln, sofern Letztere nicht explizit für die Kofinanzierung von EU- und Bundesmitteln vorgeschrieben oder für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bestimmt sind. Auch hier erzeugen aufwendige Antrags- und Scoringverfahren unabhängig von den Erfolgsaussichten eines Antrags einen Aufwand, der gerade von kleinen und mutmaßlich besonders bedürftigen Kommunen oft nicht geleistet werden kann. Wie bei jeder zweckgebundenen Mittelvergabe besteht darüber hinaus die Gefahr, dass auch erfolgreiche Antragsteller dringendere Finanzierungsbedürfnisse hätten, die sie mangels ausreichender „freier“ Mittel nicht befriedigen können. Eine konsequentere Umsetzung der institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG wäre es, auf zweckgebundene Mittelzuweisungen weitestgehend zu verzichten und die Finanzautonomie der Kommunen durch eine kompensatorisch höhere Verbundquote zu stärken.

Universitäre Grundlagenforschung bringt immer wieder Innovationen hervor, die im Fall eines professionellen Zuschnitts auf die Bedürfnisse potenzieller Nutzer Marktpotenzial hätten. Für die Weiterentwicklung dieser Ideen zu marktreifen Produkten und Dienstleistungen, für Produktionsdesign und Fertigung, für Investoren-, Kunden- und Lieferantenakquise und für die Bewältigung rechtlicher und steuerlicher Herausforderungen einer unternehmerischen Ausgründung fehlen den universitären Innovatoren allerdings häufig die erforderlichen Kenntnisse und Netzwerke. Bestehende Initiativen

wie der Entrepreneurship Hub der TU Braunschweig beginnen inzwischen damit, universitäre Ausgründungen in diesen Fragen zu unterstützen. Diese Leistungen gilt es, nach dem Vorbild anderer Länder auszubauen, landesweit zu etablieren und sowohl untereinander als auch mit bestehenden Beratungsstrukturen Dritter zu vernetzen. Um dabei auch Kapital für die Unterstützung niedersächsischer Ausgründungen und anderer Start-Ups zu akquirieren, sollte sich das Land nach dem Scheitern eigener Venture Capital-Initiativen wie der IMH HVC z. B. nach dem Vorbild der BMWK-Beteiligung am HTGF auch finanziell an professionellen Strukturen zur Förderung innovativer niedersächsischer Unternehmensgründungen beteiligen.

Carina Hermann
Parlamentarische Geschäftsführerin