

Beratende Äußerung

Strategische Prüfung Fördercontrolling
- Perspektiven des Förderwesens in
Baden-Württemberg -

Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsord-
nung

September 2013



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis

Seite

1	Zusammenfassung	9
1.1	Empfehlungen zum Fördermittelvolumen	9
1.2	Empfehlung zur Befristung von Förderprogrammen	10
1.3	Empfehlung zur Abwicklung von Förderprogrammen	10
1.4	Empfehlungen zum Fördercontrolling	10
2	Vorbemerkung	12
2.1	Allgemein	12
2.2	Zielsetzung	12
2.3	Vorgeschichte	12
2.4	Ablauf der Prüfung.....	12
2.4.1	Vorgehensweise	12
2.4.2	Prüfungsteam.....	13
2.5	Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen	13
3	Grundlagen des Förderwesens in Baden-Württemberg	14
3.1	Fördermitteltransferausgaben	14
3.1.1	Freiwillige Leistungen.....	17
3.1.2	Komplementäre Mittel	18
3.1.3	Leistungen aufgrund Landesgesetz	18
3.2	Weitere Statistische Daten aus der Ressortabfrage	19
3.3	Bericht der Landesregierung zum Fördercontrolling	20
3.3.1	Verwaltungskosten	21
3.3.2	Datenvalidität	21
3.3.3	Wirkungscontrolling.....	22
3.4	Richtlinien zum Fördercontrolling	22
3.5	Förderprogrammsteckbriefe	23
3.5.1	Aktualität der Steckbriefe.....	23
3.5.2	Weitere Erkenntnisse aus der Analyse der Förderprogrammsteckbriefe	25
4	Erkenntnisse aus der strategischen Prüfung	25
4.1	Web-FIS-Anwendung „Fördercontrolling“	25
4.1.1	Definition der Inhalte der Web-FIS-Anwendung.....	27
4.1.2	Fördermittel- und Transferausgaben	28
4.1.3	Verwaltungskosten	30

4.1.4	Datenvalidität	35
4.1.5	Einsatz der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling	36
4.2	Abläufe und Zuständigkeiten bei der Konzeption und Abwicklung von Förderprogrammen und Fördermaßnahmen.....	38
4.2.1	Sachbearbeitung im Ministerium	40
4.2.2	Sachbearbeitung durch die Regierungspräsidien	40
4.2.2.1	Optimierungspotenzial aus Sicht der Regierungspräsidien.....	41
4.2.3	Einbindung der unteren Verwaltungsbehörden des Landes und Dritter	42
4.2.3.1	Verwaltungskooperationen.....	42
4.2.3.2	Kommunale Daseinsvorsorge	42
4.2.3.3	Einbindung von Verbänden.....	42
4.2.4	Einbindung der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -	43
4.2.4.1	Auftragsbearbeitung	44
4.2.4.2	Fördervolumen	45
4.2.4.3	Vergütung.....	45
4.2.4.4	Gesamtverwaltungskosten.....	46
4.3	Ziele der Förderprogramme	47
4.3.1	Staatshaushaltsplan.....	48
4.3.2	Produktorientierte Informationen	48
4.3.3	Förderprogrammsteckbriefe	50
4.3.4	Förderrichtlinien.....	50
4.3.5	Unterschiedliche Darstellung der Zielsetzung	51
4.4	Kennzahlen zur Erfolgsmessung.....	53
4.4.1	Kennzahlen zum Kostencontrolling	53
4.4.2	Kennzahlen zum Wirkungscontrolling.....	55
4.4.2.1	Produktorientierter Haushalt	55
4.4.2.2	Förderprogrammsteckbriefe	57
4.4.2.3	Förderrichtlinien.....	57
4.4.2.4	Verwendungsnachweise	58
4.4.2.5	Mitnahmeeffekte	58
4.5	Befristung von Förderprogrammen	59
4.6	Evaluation von Förderprogrammen	60
4.7	Handlungsfelder	61
4.8	Informationsmöglichkeiten zu den Förderprogrammen.....	64
4.9	Einsparpotenziale	65

5	Situation im Bund und in anderen Ländern	68
6	EU-Förderprogramme	69
6.1	Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs	70
6.1.1	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem	70
6.1.2	Agrarinvestitionsförderprogramm	71
6.1.2.1	Begleitung und Evaluation	71
6.1.2.2	Europäische Finanzkontrolle	72
6.1.2.3	Kontrolldichte	73
7	IT-Einsatz	74
7.1	Fördermittel-Bearbeitungs- und Informations-System (FöBIS)	74
7.2	Fördermittelbearbeitungssysteme in anderen Ländern	75
8	Stellungnahme der Landesregierung	78
9	Stellungnahme der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -	82
10	Schlussbemerkung	84

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Verteilung der Fördermitteltransferausgaben.....	14
Abbildung 2: Anzahl der Förderprogrammsteckbriefe.....	23
Abbildung 3: Prozessschritte Zuwendungsverfahren	76

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Fördermitteltransferausgaben TOP 20	16
Tabelle 2: Freiwillige Leistungen Top 20	17
Tabelle 3: Top 10 Leistungsgrund "komplementär"	18
Tabelle 4: Top 10 Leistungsgrund „Landesgesetz“	19
Tabelle 5: Eckdaten aus der Ressortabfrage.....	20
Tabelle 6: Stand der Förderprogrammsteckbriefe	24
Tabelle 7: Ziele und Zielerreichung	26
Tabelle 8: Verwaltungskosten nach Dienststellen (einschließlich Beratungskosten bei den Unteren Landwirtschaftsbehörden)	31
Tabelle 9: Gesamtkosten Fördermaßnahme SchALVO	32
Tabelle 10: Verhältnis Verwaltungskosten zu Transferausgaben	33
Tabelle 11: Frauen- und Kinderschutzhäuser (Auswertung Web-FIS-Anwendung).....	33
Tabelle 12: Frauen- und Kinderschutzhäuser (Berechnung Rechnungshof).....	34
Tabelle 13: Unterlagen Berichtswesen Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren.....	36
Tabelle 14: Zieldarstellung im produktorientierten Haushalt (Beispiele).....	49
Tabelle 15: Anmerkung zu den Förderrichtlinien (Beispiele).....	50
Tabelle 16: Vergleich Zielsetzungen	52
Tabelle 17: Messgrößen im produktorientierten Haushalt (Beispiele).....	56
Tabelle 18: Mitnahmeeffekte.....	58
Tabelle 19: Handlungsfelder	62
Tabelle 20: Einsparmöglichkeiten bei geprüften Förderprogrammen.....	67
Tabelle 21: EU-Förderprogramme	70
Tabelle 22: Prüffälle und Verwaltungskosten der Europäischen Finanzkontrolle für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm	73

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Auswertung alle Förderprogramme
- Anlage 2: Auswertung „Freiwillige Leistungen“
- Anlage 3: Auswertung „Komplementäre Mittel“
- Anlage 4: Auswertung „Landesgesetz“
- Anlage 5: Buchungshinweise
- Anlage 6: Stärken, Änderungsbedarf Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling
- Anlage 7: Beispiel „Bericht zu Förderprogramm“
- Anlage 8: Leitfragen einer Zielkonzeption
- Anlage 9: Kennzahlengestütztes Zielsystem am Beispiel Förderprogramm Mädchen und Jungen

Abkürzungsverzeichnis

AFP	=	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
EFK	=	Europäische Finanzkontrolle
EFRE	=	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	=	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums
EU	=	Europäische Union
FIS	=	Führungsinformationssystem
FM	=	Finanzministerium
FöBIS	=	Fördermittel-Bearbeitungs- und Informations-System
FÖMISAX	=	Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen
GDZ	=	Geodatenzentrum
IM	=	Innenministerium
IntM	=	Ministerium für Integration
InVeKoS	=	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KLR	=	Kosten- und Leistungsrechnung
KM	=	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
KVJS	=	Kommunalverband für Jugend und Soziales
L-Bank	=	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank
LCC	=	Landesbetrieb Competence Center
LEL	=	Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume
LGL	=	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
LTZ	=	Landwirtschaftliches Technologiezentrum Augustenberg
MEPL	=	Maßnahmen und Entwicklungsplan Baden-Württemberg
MFW	=	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
MLR	=	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

MVI	=	Ministerium für Verkehr und Infrastruktur
MWK	=	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
NeStUL	=	Stabsstelle Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen
NSI	=	Neue Steuerungsinstrumente
SchALVO	=	Schutzgebiets- und Ausgleichs-Verordnung
SM	=	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
StM	=	Staatsministerium
ULB	=	Untere Landwirtschaftsbehörde
UM	=	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

1 Zusammenfassung

1.1 Empfehlungen zum Fördermittelvolumen

Im Jahr 2011 betrugen die Fördermitteltransferausgaben des Landes ausweislich der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling 4,3 Mrd. Euro. Diese verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Leistungsgründe:

- Freiwilligkeitsleistungen: 0,45 Mrd. Euro,
- Leistungen aufgrund Landesgesetz: 0,5 Mrd. Euro,
- komplementäre Mittel um zusätzliche Mittel der Europäischen Union (EU) oder des Bundes zu erhalten: 1,1 Mrd. Euro,
- Sonstige Leistungen (z. B. aufgrund Bundesgesetz, EU-Verordnung, sonstige rechtliche Verpflichtung): 2,2 Mrd. Euro.

Weitere Eckdaten zum Förderwesen wurden durch eine Ressortabfrage erhoben. Im Fördercontrolling werden nicht nur Förderungen, sondern auch Transferausgaben, wie z. B. Ausgaben aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen oder an die Kommunen durch geleitete Bundesmittel abgebildet.

Die Haushaltsansätze könnten um 6 Mio. Euro reduziert werden, wenn einzelne Förderprogramme, die durch die Finanzkontrolle geprüft wurden, gestrichen oder angepasst würden. Wenn alle Förderprogramme des Landes einer vergleichbaren Bewertung unterzogen würden, ließen sich deutlich höhere Einsparungen erzielen. Da dieser Weg aufwendig ist, könnten pauschale Kürzungen, die anteilig auf die Ressorts verteilt werden, ein Weg sein, um zu schnelleren Einspareffekten zu kommen.

Um die Ziele des Finanzplans 2020 der Landesregierung¹ zu erreichen, muss auch das Fördervolumen reduziert werden. Bisher werden für Förderungen, die auf freiwilligen Leistungen beziehungsweise auf Landesgesetz beruhen, 950 Mio. Euro jährlich ausgegeben. Nur dieser Anteil der insgesamt 4,3 Mrd. Euro Fördermittel kann vom Land autonom gesteuert werden. Wenn das Land pauschale Einsparungen von 10 Prozent bei freiwilligen Leistungen und Leistungen aufgrund von Landesgesetzen vornehmen würde, ergäbe sich auf Basis der Daten aus der Web-FIS-Anwendung eine Einsparung von nur 95 Mio. Euro. Bei Einsparungen von 30 Prozent ergäbe sich ein Einsparvolumen von 285 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht nur knapp 16 Prozent des gesamten strukturellen Defizits im Finanzplan 2020.² Um der Forderung nach Einsparungen im Förderbereich Nachdruck zu verleihen, sollte die Einsparauflage anteilig, entsprechend dem bisherigen Fördervolumen, auf die einzelnen Ressorts umgelegt werden. Diese würden dann verstärkt Verantwortung für die eigenen Förderprogramme tragen und müssten abwägen, welche Programme priorisiert werden.

¹ Landtagsdrucksache 15/3692.

² Der Finanzplan 2020 sieht ein strukturelles Defizit von 1,4 Mrd. Euro vor, das jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs um 400 Mio. Euro zu erhöhen ist, weil eingerechnete Steuermehreinnahmen rein fiktiv sind.

Das Land sollte die Fördermittelausgaben für freiwillige Leistungen und für Leistungen aufgrund von Landesgesetzen zukünftig deckeln. Als Zielmarke ergäbe sich bei einer Einsparquote von 10 Prozent ein Höchstbetrag von 855 Mio. Euro, bei einer Einsparquote von 30 Prozent ein Höchstbetrag von 665 Mio. Euro. Neue Programme könnten dann im Grundsatz nur aufgelegt werden, wenn auf bestehende Förderprogramme verzichtet wird.

Bei neuen Förderprogrammen ist zukünftig verstärkt auf eine kritische Mindestgröße mit 1 Mio. Euro Förderprogrammvolume zu achten. Bagatellförderungen unter 500 Euro müssen vermieden werden.

1.2 Empfehlung zur Befristung von Förderprogrammen

Der Rechnungshof hält es für geboten, alle Förderprogramme des Landes in der Landeshaushaltsordnung grundsätzlich zu befristen. Langzeitförderungen sind zu vermeiden, mindestens in jedem Einzelfall auf ihre Notwendigkeit zu prüfen.

1.3 Empfehlung zur Abwicklung von Förderprogrammen

Einheitliche, stringente Verfahrensraster und nachvollziehbare Festlegungen für die Abwicklung von Förderprogrammen fehlen. Wer bewilligt, ausbezahlt und die Mittelverwendung prüft, ist nicht transparent und wird eher zufällig entschieden. Für die Konzeption und Abwicklung von Förderprogrammen müssen Mindestanforderungen erarbeitet und ressortübergreifend beschlossen werden.

Die bisherige Praxis zur Übertragung von Aufgaben auf die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) ist unsystematisch und für alle Beteiligten unbefriedigend. Besonders kritisch ist, wenn nur Teile eines Förderverfahrens auf die L-Bank übertragen werden.

Welche Institution welches Förderprogramm umsetzt (Ministerien, Regierungspräsidien, untere Verwaltungsbehörden, L-Bank, Sonstige), sollte nachvollziehbar und rational entschieden werden. Mit der L-Bank hat das Land eine Institution, die in ihrer Eigenschaft als Förderbank über Know-how im Bereich der Abwicklung von Förderprogrammen und im Bereich Fördercontrolling verfügt. Dieses zentrale Know-how sollten die Ministerien systematischer und stärker nutzen, wenn dadurch Förderprogramme wirtschaftlicher umgesetzt werden können.

1.4 Empfehlungen zum Fördercontrolling

Die Definition der in der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling zu berücksichtigenden Förderprogramme sollte modifiziert werden.

Die bisher dem Landtag vorgelegten Berichte zum Förderwesen sind wenig aussagekräftig und werden dem Anspruch, einen Überblick über die Förderprogramme des Landes zu geben, nicht gerecht. Für alle Förderprogramme wurden im Jahr 2011³ rund 63,9 Mio. Euro direkte Verwaltungskosten und rund 13,7 Mio. Euro indirekte Verwaltungskosten verbucht. Diese Werte sind unvollständig, da nicht alle Kostenblöcke im Fördercontrolling berücksichtigt werden. Derzeit

³ Stand der Auswertung: Juni 2012 (ohne Konjunkturprogramme und nicht zugeordnete Aufträge).

werden im Fördercontrolling nur die Verwaltungskosten innerhalb der Landesverwaltung berücksichtigt. Auf dem Weg zu einer Vollkostenrechnung müssen zukünftig die Verwaltungskosten aller an der Abwicklung beteiligten Dienststellen und Institutionen (zum Beispiel L-Bank, Landkreise, Städte und Gemeinden) berücksichtigt werden.

Das Fördercontrolling muss transparenter gestaltet werden. Hierzu ist die Zusammenfassung von Förderprogrammen zu sogenannten Clustern aufzulösen.

Eine verlässliche und aktuelle Datenbasis kann nur erreicht werden, wenn die Daten der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling regelmäßig geprüft und von den Entscheidungsträgern genutzt werden.

Ziele und Kennzahlen zur Steuerung von Förderprogrammen werden nur selten formuliert. Erfahrungen aus den örtlichen Erhebungen sowie die Auswertung von vorhandenen Informationen zeigen, dass die Verwaltungspraxis diesen Ansatz weitgehend ignoriert. Wenn bei einem Förderprogramm keine nachvollziehbaren Ziele benannt werden können, muss auf die Förderung verzichtet werden. Eine Förderung macht keinen Sinn, wenn man nicht weiß, was verändert werden soll. Allgemein gehaltene politische Oberziele müssen daher in einem kennzahlengestützten Zielsystem konkretisiert werden.

Der Finanzkontrolle ist bewusst, dass die Wirkung und weitere Einflussfaktoren der Förderprogramme teilweise schwer zu ermitteln und zu bewerten sind. Der Aufwand für die Kennzahlenbildung wirkt sich auch auf die Verwaltungskosten aus. Der Zeitaufwand für die Kennzahlenbildung muss sich in Grenzen halten und wirtschaftlich vertretbar sein. Gelingt es nicht, geeignete Kennzahlen zu definieren und zu bewerten, kann dies ein Indikator dafür sein, dass die Förderung entbehrlich ist.

Bei der Auflage oder Änderung von Förderprogrammen sollten verstärkt die Kosten für die potenziellen Fördermittelempfänger und die Verwaltung ermittelt werden.

Bei Vorgaben der EU sollte auf zusätzliche Anforderungen des Landes verzichtet werden. Bei kofinanzierten Programmen ist generell mit höheren Verwaltungskosten zu rechnen, weil Koordinierungen notwendig sind. Insbesondere dann, wenn die EU-Förderung niedriger ist, als der durch die EU-Regelungen verursachte zusätzliche Aufwand, sind die Verwaltungskosten zu hoch. Der Bund sollte den Ausstieg aus solchen Förderungen bei der EU festlegen und anstreben, die Zahlungen an die EU entsprechend zu reduzieren. Die Beträge sollte er den Ländern zur Verfügung stellen. Als ultima ratio sollten in der Folge die EU-Mittel nicht abgerufen werden.

2 Vorbemerkung

2.1 Allgemein

Die Regierungsfractionen haben in ihrer Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode festgelegt, „das bestehende Förderangebot hinsichtlich seiner Effektivität und Effizienz zu untersuchen und gegebenenfalls neu auszurichten.“⁴ Des Weiteren sieht die Vereinbarung die Einführung eines vorausschauenden Haushaltscontrollings vor.

2.2 Zielsetzung

Mit der strategischen Prüfung zum Fördercontrolling verfolgte die Finanzkontrolle einen neuen Prüfungsansatz. Ziel der Untersuchung war, aus mehreren aktuellen Einzelprüfungen, Prüfungsmitteilungen aus zurückliegenden Jahren und Erfahrungen in anderen Ländern und dem Bund zusätzliche Erkenntnisse zum Fördercontrolling und Förderwesen zu gewinnen und Wege für ein effektives und effizientes Förderwesen aufzuzeigen.

Die Ergebnisse sollen einen Anstoß für eine zielorientiertere Ausrichtung der Förderungen des Landes geben, die das haushaltspolitisch vorgegebene Ziel unterstützt, mit weniger Mittel auszukommen.

2.3 Vorgeschichte

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (SM)⁵ sowie beim Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR)⁶ den Ressourceneinsatz, die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie das Fördercontrolling geprüft. Bei den Prüfungen wurden erhebliche Mängel in der Datenqualität festgestellt. Gleichzeitig ergaben sich Erkenntnisse zum Verwaltungsaufwand bei einzelnen Förderprogrammen.

2.4 Ablauf der Prüfung

2.4.1 Vorgehensweise

Im Jahr 2011 wurde die strategische Prüfung zum Fördercontrolling mit den Einzelprüfungen von insgesamt 15 Förderprogrammen aus den Geschäftsbereichen des SM sowie 4 Förderprogrammen des MLR eingeleitet. Bei den Einzelprüfungen wurden Gespräche mit den beteiligten Ministerien, den nachgeordneten Behörden, ausgewählten Stadt- und Landkreisen, der L-Bank sowie dem Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) geführt.

Bei der Auswahl der Förderprogramme wurde darauf geachtet, dass sich diese hinsichtlich der Bewilligungs- und Zahlstellen, dem Umfang der Programm volumina, des Leistungsgrundes und der Finanzierungsart unterscheiden. Als weiteres Kriterium wurden die Erkenntnisse (z. B. kostenintensive Förderprogramme) aus der Prüfung des Ressourceneinsatzes, der KLR und des För-

⁴ Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg, Seite 20.

⁵ Siehe Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 18, Landtagsdrucksache 15/118.

⁶ Az.: IV-0800W00100-1001.6.

dercontrollings beim SM und MLR berücksichtigt.⁷ Bauprogramme wurden nicht einbezogen. Diese unterscheiden sich grundlegend von der Struktur der geprüften Förderprogramme. Aufgrund des oft hohen Fördervolumens ist der Verwaltungskostenanteil vergleichsweise gering. Ziel war es, die Verwaltungskosten bei allen an der Bearbeitung der Förderprogramme beteiligten Stellen, auch außerhalb der Landesverwaltung, zu erheben und zusammenzuführen.

Mit einem Fragebogen an die Rechnungshöfe der Länder und den Bundesrechnungshof wurden die Erfahrungen im Fördercontrolling in den anderen Ländern und beim Bund ermittelt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei den Förderressorts (Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW), Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK), Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (UM), MLR, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (KM), Innenministerium (IM), SM, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI), Ministerium für Integration (IntM)) sowie der Stabsstelle Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen (NeStUL) eine Fragebogenaktion zum Förderwesen und Fördercontrolling durchgeführt. Der Bericht der Landesregierung zum aktuellen Stand des Fördercontrollings⁸ wurde ausgewertet.

Als weitere Informationsquellen wurden die Internetauftritte der Ressorts, die im Intranet verfügbaren Förderprogrammsteckbriefe⁹, die Parlamentsdokumentation¹⁰, die Staatshaushaltspläne der Haushaltsjahre 2008 bis 2012 sowie 75 Prüfungsmitteilungen, die den Zeitraum 2005 bis 2012 umfassten, herangezogen. Interne Papiere zur Optimierung von Förderprogrammen aus den Regierungspräsidien Karlsruhe und Freiburg wurden mit ausgewertet.

2.4.2 Prüfungsteam

Die Einzelprüfungen wurden eigenverantwortlich durch die Rechnungsprüfungsämter Stuttgart, Freiburg und Tübingen sowie die Abteilungen II, III und IV des Rechnungshofs durchgeführt.

Die Leitung des strategischen Prüfungsteils oblag Frau Rechnungshofdirektorin Taxis und Herrn Ministerialrat Stengel. Mit den Erhebungen und Auswertungen waren Gerhard Bohner, Markus Pailer und Daniel Seiler beauftragt.

2.5 Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen

Die Beratende Äußerung spricht weibliche und männliche Leser gleichermaßen an. Für ein besseres Textverständnis wird jedoch nur die männliche Form verwendet.

Durch den Verzicht auf die Darstellung von Dezimalstellen in den Zahlenübersichten kann es zu Rundungsdifferenzen kommen. Nachkommastellen werden nicht dargestellt; in die Berechnung sind diese aber eingeflossen. Das Ergebnis und die Kennzahlen werden in ihren Kernaussagen nicht beeinträchtigt. Aufgrund der vorhandenen Menge an Förderprogrammen wird in der Beratenden Äußerung nicht auf jeden Einzelfall eingegangen und nur beispielhafte Darstellungen vorgenommen.

⁷ Siehe ebenda.

⁸ Siehe Landtagsdrucksache 14/5929.

⁹ Siehe www.nsi.bwl.de.

¹⁰ www.landtag-bw.de/cms/home/dokumente/parlamentsdokumentation.html

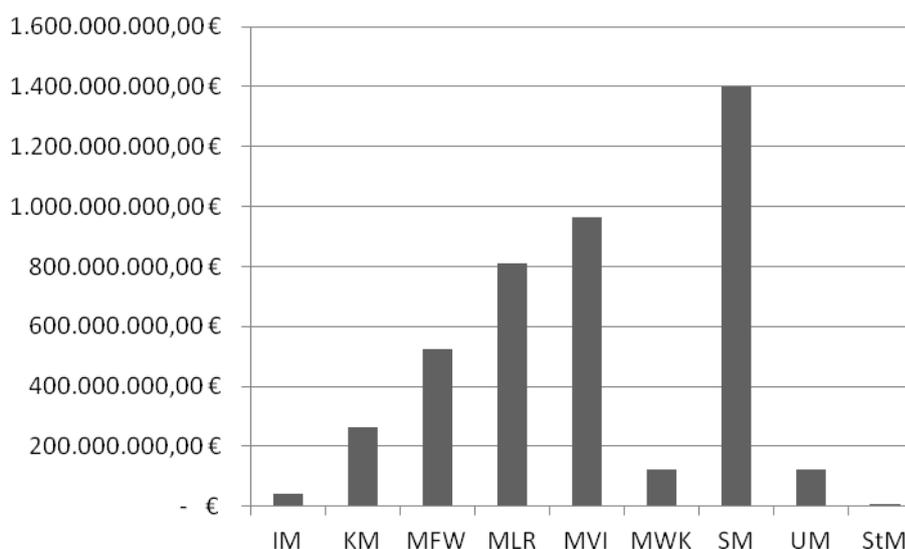
3 Grundlagen des Förderwesens in Baden-Württemberg

3.1 Fördermitteltransferausgaben

Fördermitteltransferausgaben umfassen die Zahlungen, die im Rahmen eines Förderprogramms über den Landeshaushalt angewiesen werden. 2011 wurden in der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling Fördermitteltransferausgaben von rund 4,3 Mrd. Euro verbucht. Hierin enthalten sind auch die Mittel der EU und des Bundes, die zur Kofinanzierung oder Weiterleitung im Rahmen von Förderprogrammen bereitgestellt wurden. Außerdem sind Transferausgaben aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen und Durchleitung von Bundesmitteln enthalten. Auf Freiwilligkeitsleistungen und Leistungen aufgrund von Landesgesetzen entfallen 950 Mio. Euro. Des Weiteren sind, entgegen der Richtlinie zum Fördercontrolling, teilweise Mittel des kommunalen Investitionsfonds enthalten. Nicht enthalten sind die Förderprogramme des IntM, da diese im Jahr 2011 erst erarbeitet wurden. Aufgrund der Erfahrungen des Rechnungshofs können die dargestellten Beträge, z. B. durch nachträgliche Korrekturbuchungen, im Einzelfall abweichen. In der Gesamtbetrachtung sind die Ergebnisse jedoch verwertbar, um Tendenzen aufzuzeigen.

Die Fördermitteltransferausgaben verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Ressorts:

Abbildung 1: Verteilung der Fördermitteltransferausgaben



Die Fördermitteltransferausgaben sind mit rund 1,4 Mrd. Euro beim SM am höchsten. Es folgen das MVI mit rund 966 Mio. Euro, das MLR mit rund 812 Mio. Euro sowie das MFW mit 524 Mio. Euro. Das UM und MWK (123 Mio. Euro) das IM (41 Mio. Euro) sowie das StM (5 Mio. Euro) haben den geringsten Anteil an den gesamten Fördermitteltransferausgaben.

Die Darstellungen in den Tabellen 1 bis 4 basieren ausschließlich auf der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling. Förderprogramme, beispielsweise des IntM oder die Förderung der Hochschulen und der Studentenwerke aus dem Geschäftsbereich des MWK, sind im Landescontrolling bisher nicht enthalten. Gleichzeitig werden aber Programme dargestellt, die keine Förderprogramme im klassischen Sinne darstellen, z. B. die Leistungen zur Gewährung von Ausgleichs-

tungen gemäß den Nebengesetzen zum Sozialen Entschädigungsrecht. Die in den Tabellen dargestellten Förderprogramm volumina orientieren sich ausschließlich an den Werten der Web-FIS-Anwendung. Die Zusammenfassung von Einzelförderungen zu einem übergeordneten Förderprogramm beeinflusst die Darstellungen in den folgenden Tabellen. Beispielsweise setzt sich die Theaterförderung oder die Strukturverbesserung Ländlicher Raum aus mehreren Einzelkomponenten zusammen. Im Jahr 2011 wurden bei folgenden 20 Förderprogrammen die höchsten Fördermitteltransferausgaben verbucht.¹¹

¹¹ Eine Gesamtübersicht über alle, aus der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling ermittelten Förderprogramme, ist als Anlage 1 beigefügt.

Tabelle 1: Fördermitteltransferausgaben TOP 20¹²

Ressort	Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben in Mio. Euro
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Zuschüsse für Verkehrsleistungen im Schienenpersonenverkehr	652
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Betriebe	581
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Vollzug des § 46 Absatz 5-8 SGB II (Weiterleitung der Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung an die Stadt- und Landkreise)	380
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Krankenhausförderung	369
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Förderung Städtebau	169
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Wohngeld	162
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Schulen am Heim	137
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Strukturverbesserung Ländlicher Raum Förderbereich	116
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Infrastrukturförderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz im Öffentlichen Personennahverkehr	108
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Förderung kommunaler Straßenbau	104
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Schulbauförderung öffentliche Träger	79
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Theaterförderung	60
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Erstattungen aus Zuwendungen des Bundes für die Grundsicherung	58
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Gesetzliche Leistungen Unterhaltsvorschuss	56
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Landeswohnraumförderung	56
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Förderung der Zentren für Psychiatrie	50
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Verbundförderung im Öffentlichen Personennahverkehr	49
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Förderung Abwasser	48
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Investitionsförderung	47
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Unterrichtsergänzende Betreuungsangebote	45

¹² Hierin enthalten sind auch Förderprogramme, die aufgrund eines Bundesgesetzes aufgelegt wurden. Diese werden in den nachfolgenden Tabellen nicht berücksichtigt.

3.1.1 Freiwillige Leistungen

Für das Jahr 2011 wurden Fördermitteltransferausgaben für freiwillige Leistungen in Höhe von rund 457 Mio. Euro ermittelt. Ausgewertet wurden alle Förderprogramme, die ausschließlich eine Kennzeichnung beim Leistungsgrund „freiwillig“ hatten. Sofern einem Förderprogramm in den Stammdaten mehrere Leistungsgründe zugeordnet wurden, fand es keine Berücksichtigung in der Aufstellung. Die tatsächlichen Ausgaben können daher höher sein. Zu den Top 20 gehören folgende Förderprogramme¹³:

Tabelle 2: Freiwillige Leistungen Top 20

Ressort	Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben in Mio. Euro
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Theaterförderung	60
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Förderung Abwasser	48
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Unterrichtsergänzende Betreuungsangebote	45
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Förderung Breiten- und Freizeitsport	40
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Förderung Hochwasserschutz	34
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Institutionelle Förderung von wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen	26
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Standortinitiative Tourismus	23
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Musikförderung	16
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Bauförderung Ganztagschulen	15
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Museumsförderung	15
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Förderung Wasserversorgung	14
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Filmförderung	13
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Förderung Altlasten	10
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Förderung Suchtprävention/-hilfe	9
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Hort an der Schule	7
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Überregionale/Spartenübergreifende Förderung	6
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Hausaufgaben, Sprach- und Lernhilfen	5
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Förderung der Entwicklungszusammenarbeit	5
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Förderung der Literatur	5
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Klimaschutz Plus	5

¹³ Eine Übersicht über alle freiwilligen Leistungen ist als Anlage 2 beigefügt.

3.1.2 Komplementäre Mittel

Insgesamt haben 25¹⁴ von mehr als 200 Förderprogrammen in den SAP-Stammdaten eine Kennzeichnung beim Leistungsgrund „komplementär“. Komplementäre Mittel sind teilweise erforderlich, um zusätzliche Mittel der EU oder des Bundes zu erhalten. Bei den gekennzeichneten Förderprogrammen wurden im Jahr 2011 Fördermitteltransferausgaben in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro ausgegeben. Darin enthalten sind die Mittel der EU und des Bundes. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Top 10.

Tabelle 3: Top 10 Leistungsgrund "komplementär"

Ressort	Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben in Mio. Euro
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Betriebe	581
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Förderung Städtebau	169
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Strukturverbesserung Ländlicher Raum Förderbereich	116
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Investitionsförderung	47
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Bund-Länderfinanzierte Forschungseinrichtungen	42
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Agrarmarktstrukturförderung	26
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Europäischer Sozialfonds	25
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Umsetzung Europäischer Sozialfonds	14
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Strukturverbesserung im Forstbereich	8

3.1.3 Leistungen aufgrund Landesgesetz

26¹⁵ von mehr als 200 Förderprogrammen haben in den SAP-Systemen ausschließlich eine Kennzeichnung beim Leistungsgrund „Land“. Dies bedeutet, dass die Fördermittelausgaben nur aufgrund eines Landesgesetzes geleistet werden. Sofern einem Förderprogramm in den Stammdaten mehrere Leistungsgründe zugeordnet wurden, fand es keine Berücksichtigung in der Aufstellung. Auch hier können die tatsächlichen Ausgaben höher sein. In nachfolgender Tabelle werden die Top 10 dargestellt:

¹⁴ Eine Übersicht ist als Anlage 3 beigefügt.

¹⁵ Eine Übersicht ist als Anlage 4 beigefügt.

Tabelle 4: Top 10 Leistungsgrund „Landesgesetz“

Ressort	Förderprogramm	Fördermittel- transferausgaben in Mio. Euro
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Schulen am Heim	137
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Schulbauförderung öffentliche Träger	79
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Landeswohnraumförderung	56
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Förderung der Zentren für Psychiatrie	50
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Schulförderung Altenpflege/Sozialberufe	41
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Stationäre Pflegeeinrichtungen	35
Innenministerium	Feuerwehrförderung Verwaltungsvorschrift Zuwendungen Feuerwehrwesen	34
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Privatschulförderung (Gesundheitsberufe)	17
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz Förde- rung Personen- und Mischverkehrsstrecken	13
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	Förderung kommunaler Sportstättenbau	13

3.2 Weitere Statistische Daten aus der Ressortabfrage

Aus der Befragung der einbezogenen Ressorts ergaben sich die nachfolgend dargestellten Eckdaten zum Förderwesen. Die Förderprogramme des IntM, wurden auch hier nicht berücksichtigt. Ebenso wurden mehr als 50 Förderprogramme des KM nicht berücksichtigt, da von diesem keine Informationen vorgelegt wurden. Das MWK hat den Fragebogen nicht beantwortet. Dies wurde mit der Besonderheit der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Kunst begründet. Das MWK sieht sich nicht als klassisches Förderressort. Für den Fachbereich Kunst wurden jedoch die Fördermittelausgaben mitgeteilt. Diese beliefen sich im Zeitraum 2007 bis 2011 auf durchschnittlich 108 Mio. Euro. Da weitere Informationen nicht vorlagen, fanden die Daten des MWK in der nachfolgenden Tabelle keinen Niederschlag. Die Tabelle zeigt auch ohne die Förderprogramme des IntM, KM sowie MWK Tendenzen auf.

Tabelle 5: Eckdaten aus der Ressortabfrage¹⁶

Erhebungsgegenstand	Ergebnis
Anzahl der einbezogenen Förderprogramme	Insgesamt wurden 168 Förderprogramme in die Auswertung der Ressortabfrage einbezogen.
Anzahl Bewilligungen	In 2010 und 2011 wurden für die gemeldeten Förderprogramme jeweils mehr als 300.000 Bewilligungen ausgesprochen. Hierin enthalten sind auch Massenförderungen wie beispielsweise das Wohngeld oder die Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Betriebe mit mehr als 100.000 Bewilligungen je Jahr. Bei drei Förderprogrammen (Strukturverbesserung im Forstbereich, Erstattung Schwangerschaftsabbrüche, Landeserziehungsgeld) erfolgten mehr als 5.000 Bewilligungen je Jahr.
Beginn der Förderungen	Der Beginn der berücksichtigten Förderprogramme und Fördermaßnahmen verteilt sich wie folgt: <i>bis 1950: 5 Förderprogramme</i> <i>1951 bis 1960: 12 Förderprogramme</i> <i>1961 bis 1970: 10 Förderprogramme</i> <i>1971 bis 1980: 30 Förderprogramme</i> <i>1981 bis 1990: 19 Förderprogramme</i> <i>1991 bis 2000: 33 Förderprogramme</i> <i>2001 bis 2012: 50 Förderprogramme</i> Bei 9 Förderprogrammen konnte der Beginn der Förderung nicht festgestellt werden.
Ende der Förderungen	Ein konkretes Enddatum wurde bei 30 Förderprogrammen angegeben.
Verlängerung von Förderprogrammen	Verwertbare Informationen zur Anzahl von Verlängerungen befristeter Förderprogramme konnten nicht ermittelt werden.
Evaluationen	Bei 38 Förderprogrammen wurden bisher Evaluationen durchgeführt.
Förderrichtlinien	Auf die Frage, ob eine Förderrichtlinie für das Förderprogramm vorhanden ist, wurde bei 89 einbezogenen Programmen mit „ja“ geantwortet. Auf Förderrichtlinien wurde bei 10 Förderprogrammen mit mehr als 40 Bewilligungen (Durchschnitt der Jahre 2010 und 2011) verzichtet. Bei 31 Förderprogrammen mit weniger als 40 Bewilligungen (Durchschnitt 2010 und 2011) wurden zusätzliche Förderrichtlinien erlassen. Es wurde nicht geprüft, ob die weiteren Voraussetzungen für den Erlass von zusätzlichen Förderrichtlinien beziehungsweise den Verzicht auf ergänzende Regelungen vorlagen.

3.3 Bericht der Landesregierung zum Fördercontrolling

Entsprechend dem Beschluss des Landtags vom 11. März 2010¹⁷ hat die Landesregierung mit Schreiben vom 15.12.2010¹⁸ über den aktuellen Stand des Fördercontrollings berichtet. Der Rechnungshof nimmt diese Beratende Äußerung zum Anlass, die Aussagekraft des Berichts der Landesregierung zu bewerten. Im Bericht wurde das Jahr 2009 als Basisjahr gewählt.

¹⁶ Ohne die Ministerien für Integration, Wissenschaft, Forschung und Kunst sowie Kultus, Jugend und Sport.

¹⁷ Siehe Landtagsdrucksache 14/5929.

¹⁸ Siehe Landtagsdrucksache 14/7392.

3.3.1 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten der Förderprogramme werden nur in aggregierter Form dargestellt. Zu einzelnen Förderprogrammen fehlen die Verwaltungskosten bestimmter Bereiche. Die NeStUL hat bestätigt, dass in die Kostenrechnung des Landes nur Verwaltungskosten aufgenommen werden, die innerhalb der Landesverwaltung anfallen. Außerhalb der Landesverwaltung anfallende Verwaltungskosten müssten von den ausführenden Stellen gemeldet werden. Eine Vereinbarung hierzu besteht nicht. Auch die Verwaltungskosten der L-Bank wurden nur teilweise berücksichtigt. Das Problem der nicht berücksichtigten Verwaltungskosten Dritter wurde bis heute nicht gelöst.

Im Bericht werden zudem nur die direkten Verwaltungskosten dargestellt. Es fehlen solche der Führungsebene und für die Querschnittsaufgaben. Im MLR kommt hinzu, dass die Verwaltungskosten für die einzelnen Förderprogramme wegen der Zusammenfassung von Fördermaßnahmen zu übergeordneten Förderprogrammen nicht ermittelt werden können. Sämtliche Auswertungen mit Bezug zu den Verwaltungskosten haben für dieses Ressort eine geringe Aussagekraft.

Die im Bericht der Landesregierung dargestellten Verwaltungskosten sind unvollständig. Die insgesamt anfallenden Verwaltungskosten sind deutlich höher. Eine Vollkostenrechnung muss alle Bereiche, insbesondere die unteren Verwaltungsbehörden und die L-Bank sowie die Overhead-Kosten, erfassen. Die bisher dem Landtag vorgelegten Berichte sind wenig aussagekräftig und werden dem Anspruch, einen Überblick über die Förderprogramme des Landes zu geben, nicht gerecht.

3.3.2 Datenvalidität

Auf Seite 11 (Abbildung 5) des Berichts der Landesregierung wird die Verteilung der Fördermittel- und Transferausgaben nach Leistungsgrund und Komplementarität dargestellt. Hiernach sind von den gesamten Fördermittel- und Transferausgaben in Höhe von 4,3 Mrd. Euro 560 Mio. Euro freiwillige Leistungen und 1,1 Mrd. Euro komplementäre Mittel von Land, Bund oder EU.

Die Zuordnung eines Leistungsgrundes¹⁹ erfolgt bei der Anlage der Stammdaten in SAP. Es ist technisch möglich, einem Förderprogramm mehrere Leistungsgründe zuzuordnen. Werden mehrere Förderprogramme zu einem übergeordneten Förderprogramm zusammengefasst, sind die Auswertungsergebnisse nur eingeschränkt verwertbar. Dies zeigt sich insbesondere bei der „Clusterbildung“ von Förderprogrammen im MLR. Hier werden die Leistungsgründe nur für das übergeordnete Förderprogramm berücksichtigt.

Beim SM²⁰ und beim MLR²¹ hat der Rechnungshof den Ressourceneinsatz, die KLR sowie das Fördercontrolling im Detail geprüft. Hierbei wurden erhebliche Mängel in der Datenqualität festgestellt. Allein im Jahr 2009 wurden beim SM Fehlbuchungen in Höhe von 134 Mio. Euro festgestellt. Beim MLR wurden im selben Jahr Fördermittel- und Transferausgaben und -einnahmen in Höhe von 70 Mio. Euro falsch verbucht. Der Korrekturbedarf beim SM konnte im vorgelegten Bericht an den Landtag teilweise berücksichtigt werden. Die Zahlen beim MLR bezogen sich auf

¹⁹ Folgende Leistungsgründe können gepflegt werden: EU-Verordnung, Bundes- oder Landesgesetzes, komplementär, freiwillig oder sonstigen rechtlichen Verpflichtung.

²⁰ Siehe Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 18, Landtagsdrucksache 15/118.

²¹ Siehe Prüfungsmitteilung vom Juli 2011, Az.: IV-0800W00100-1001.6.

die unbereinigten Ergebnisse. Die dargestellten Verwaltungskostenanteile und Fördermittel- und Transferausgaben sind daher nur sehr bedingt aussagekräftig. Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch in den nicht geprüften Ministerien Mängel in der Datenqualität bestehen.

3.3.3 Wirkungscontrolling

Nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung sind Förderprogramme auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen. Eine Abfrage bei den Ressorts ergab ein sehr inhomogenes Bild. Die Ergebnisse reichten von keinerlei Angaben bis zu detaillierten Ausführungen. Insgesamt wird im Bericht häufig von Wirkungscontrolling und Wirkungskennzahlen gesprochen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass die genannten Wirkungskennzahlen oft nicht geeignet sind, die Zielerreichung von Förderprogrammen zu prüfen. Wirkungscontrolling bedingt Eingriffe und Steuerungsmaßnahmen, falls die anvisierten Ziele des Förderkonzeptes nicht erreicht werden können. Teilweise werden Wirkungskennzahlen mit hohem Aufwand erhoben. Bei den örtlichen Erhebungen ergaben sich kaum Hinweise, dass daraus Folgerungen im Sinne von korrigierenden Steuerungsmaßnahmen abgeleitet wurden.

3.4 Richtlinien zum Fördercontrolling

Der Ministerrat hat im Jahr 2005 beschlossen, das Fördercontrolling weiterzuentwickeln. Um eine flächendeckende und einheitliche Umsetzung des Beschlusses gewährleisten zu können, wurde die „Richtlinie“ zum Fördercontrolling konzipiert. Ziel war es, bis Ende Mai 2006 die Voraussetzungen für die Einführung der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling²² zu schaffen. Die „Richtlinie“ wurde durch eine Arbeitsgruppe der Ressorts abgestimmt. Da es sich lediglich um ein Arbeitspapier ohne förmlichen Ministerratsbeschluss handelt, sind die Ministerien grundsätzlich nicht verpflichtet, die „Richtlinie“ umzusetzen. Insoweit ist der Begriff „Richtlinie“ irreführend. Der Rechnungshof verwendet in den nachfolgenden Ausführungen den Begriff „Arbeitspapier“.

Das Arbeitspapier enthält gute Ansätze, um eine einheitliche und transparente Darstellung der Förderprogramme und Fördermaßnahmen zu gewährleisten. Bei den Einzelprüfungen wurden aber Mängel bei der Umsetzung sichtbar. Diese ergeben sich zwangsläufig aus der fehlenden Verbindlichkeit des Arbeitspapiers. Des Weiteren wurde die NeStUL nicht mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet, um eine einheitliche Anwendung des Arbeitspapiers durchzusetzen. Das Streben nach mehr Transparenz bei der Fördermittelvergabe ist wenig ausgeprägt. Ressortbefindlichkeiten beziehungsweise -besonderheiten werden regelmäßig vorgetragen, um Transparenz zu verhindern. Auf die wesentlichen Problemfelder wird in den nachfolgenden Ausführungen eingegangen.

Empfehlung 1:

In die Landeshaushaltsordnung sollten verbindliche Standards für das Fördercontrolling aufgenommen werden.

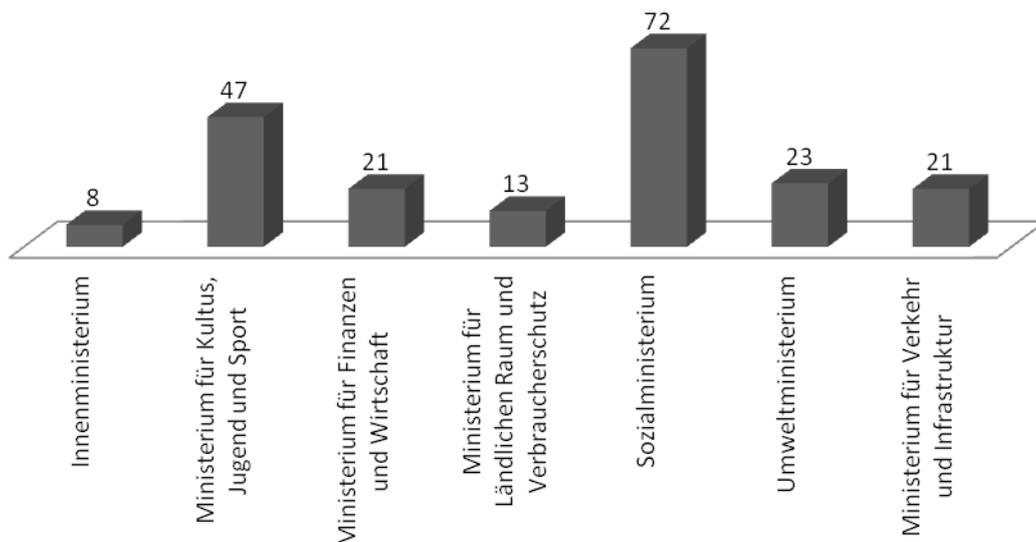
²² Siehe hierzu Punkt 4.1.

3.5 Förderprogrammsteckbriefe

In den Förderprogrammsteckbriefen sollen Inhalt, Zielsetzung, Kennzahlen, Auswertungskriterien oder die gesetzlichen Grundlagen eines Förderprogramms nach einheitlichen Vorgaben dokumentiert werden. Nach Aussage der NeStUL soll das Fördercontrolling durch den einheitlichen Aufbau der Förderprogrammsteckbriefe strukturiert und Überschneidungen zwischen Förderprogrammen erkannt werden. Bisher wurden die Inhalte der Steckbriefe durch die zuständigen Ministerien manuell gepflegt und von der NeStUL im Intranet²³ veröffentlicht. Durch einen einheitlichen Aufbau der Förderprogrammsteckbriefe soll das Fördercontrolling strukturiert und Überschneidungen zwischen Förderprogrammen erkannt werden. Um dies zu erreichen, ist derzeit ein doppelter Erfassungsaufwand notwendig. Grundsätzlich sind die Ressorts nicht zur Pflege der Förderprogrammsteckbriefe verpflichtet. Eine Verknüpfung der Steckbriefe mit der Web-FIS-Anwendung „Fördercontrolling“ ist nicht vorhanden.

Der Rechnungshof hat die verfügbaren 205 Förderprogrammsteckbriefe²⁴ ausgewertet. Für die Förderprogramme des IntM und MWK sowie des StM waren zum Zeitpunkt der Auswertung keine Förderprogrammsteckbriefe hinterlegt. Die vorhandenen Förderprogrammsteckbriefe verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Ressorts:

Abbildung 2: Anzahl der Förderprogrammsteckbriefe



3.5.1 Aktualität der Steckbriefe

Die Steckbriefe werden durch die Ressorts aktualisiert. Die Bandbreite der letzten Aktualisierungen erstreckte sich vom Jahr 2006 bis ins Jahr 2012. Der Aktualisierungsgrad der einzelnen Ressorts ergibt sich aus folgender Tabelle:

²³ Siehe www.nsi.bwl.de.

²⁴ Siehe www.nsi.bwl.de. Stand der Auswertung: 20.08.2012.

Tabelle 6: Stand der Förderprogrammsteckbriefe

Stand	Anzahl der Förderprogrammsteckbriefe							Gesamt
	Innenministerium	Ministerium für Kultus Jugend und Sport	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	
2006	1	47				5		53
2007				11				11
2008	4							4
2009	1							1
Zwischen-summe	6	47	-	11	-	5	-	69
2011	2			2	1	8		13
2012			21		71	10	21	123
Gesamt-summe	8	47	21	13	72	23	21	205

Tabelle 6 zeigt, dass sich der Bearbeitungsstand der Förderprogrammsteckbriefe auf den Zeitraum 2006 bis 2009 mit 69 Steckbriefen und 2011 bis 2012 mit 136 Steckbriefen verteilt. Beim KM haben alle vorhandenen Förderprogrammsteckbriefe den Stand des Jahres 2006. In den vergangenen sechs Jahren wurden keine Anpassungen vorgenommen. Allein aus den folgenden beispielhaften Gründen wäre dies notwendig gewesen:

- Die Zuordnungsnummer der Förderprogramme zur Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling wurde bei keinem Förderprogrammsteckbrief gepflegt.
- Bei der Förderung des Transferzentrums für Neurowissenschaften und Lernen sowie der Förderung der Qualitätsentwicklung mit der Bertelsmann Stiftung wurde das Ende der Förderungen auf das Jahr 2008 terminiert. In der Folgezeit sind jedoch Aufwendungen angefallen.
- In der Spalte Kommentare/Besonderheiten des Förderprogrammsteckbriefs zum Orientierungsplan für Bildung und Erziehung für die baden-württembergischen Kindergärten wird ausgeführt, dass die verbindliche Implementierung des Orientierungsplans für alle rund 7.500 Kindergärten zum Kindergartenjahr 2009/2010 erfolgen sollte. Bisher wurde der Orientierungsplan nicht verbindlich eingeführt.
- Für neue Förderprogramme wie z. B. Singen-Bewegen-Sprechen²⁵ oder die Förderung von Fan-Projekten²⁶ wurden keine Förderprogrammsteckbriefe angelegt oder vorhandene Steckbriefe ergänzt.

²⁵ Siehe www.kultusportal-bw.de/servlet/PB/menu/1268189/index.html (Abruf am 23.03.2012).

²⁶ Siehe Landtagsdrucksache 15/1856 u. a.

Die Förderprogrammsteckbriefe des SM, des UM, des MFW sowie des MVI weisen den aktuellsten Stand aus. Eine Bewertung der Inhalte ist damit nicht verbunden.

3.5.2 Weitere Erkenntnisse aus der Analyse der Förderprogrammsteckbriefe

Die obligatorischen Informationen, z. B. Förderprogrammbezeichnung, Kapitel und Titel, Verantwortung für das Förderprogramm, Finanzierungsart, Form der Förderung, Art der Förderung oder zu den Bewilligungs- und Zahlstellen, wurden nahezu vollständig ausgefüllt.

Bei 36 Förderprogrammsteckbriefen sind keine Datenquellen für die landeseinheitlichen Kennzahlen benannt. 116 Förderprogrammsteckbriefe enthalten keine Angaben zu den förderprogrammspezifischen Wirkungskennzahlen. Bei 191 Förderprogrammen wurden keine förderprogrammspezifischen Verfahrenskennzahlen gebildet. Der Beginn der Förderprogramme ist in 44 Förderprogrammsteckbriefen nicht dokumentiert. In lediglich 25 Förderprogrammsteckbriefen wurde ein Enddatum der Förderung angegeben.

Empfehlung 2:

Eine aussagekräftige und verwertbare Dokumentation erfordert die zeitnahe Pflege der eingestellten Dokumente. Gelingt dies nicht, haben die Förderprogrammsteckbriefe keine Aussagekraft und sind infrage zu stellen. Alle Förderprogrammsteckbriefe mit Stand vor dem Jahr 2011 sind zu aktualisieren. Das IntM, das MWK und das StM müssen ihre Förderprogrammsteckbriefe veröffentlichen. Die Ressorts sollten die Steckbriefe jährlich überprüfen. Zur Reduzierung des manuellen Pflegeaufwandes ist zu prüfen, ob die Förderprogrammsteckbriefe ohne Medienbruch aus den vorhandenen Daten der SAP-Systeme erstellt werden können. Die Förderprogrammsteckbriefe müssen vollständig mit der Web-FIS-Anwendung verknüpft werden.

Um einen Überblick über die steuerungsrelevanten Informationen zu erhalten, müssen alle Angaben vollständig erfasst werden. Insbesondere sollten die Datenquellen für die landeseinheitlichen Kennzahlen, die förderprogrammspezifischen Kennzahlen sowie Beginn und Ende der Förderprogramme angegeben werden. Für die Verknüpfung der Förderprogramme mit der KLR ist es notwendig, die zugeordneten Innenaufträge zu dokumentieren. Die Förderressorts müssen sicherstellen, dass alle Verfahrensbeteiligten über die Inhalte der Förderprogrammsteckbriefe informiert sind.

4 Erkenntnisse aus der strategischen Prüfung

4.1 Web-FIS-Anwendung „Fördercontrolling“

Das MFW ist in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachbereichen für die Entwicklung der Führungsinformationssysteme (FIS) zuständig.²⁷ In FIS können Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden. Die aggregierten Daten werden mit Informationen zu den Kosten und Haushaltsinformationen verknüpft.²⁸ Der Zugriff auf die FIS erfolgt webbasiert und ist ausschließlich über das Landesverwaltungsnetz möglich.²⁹ Mit der Web-FIS Anwendung will die

²⁷ Siehe Infoblatt des MFW: Stand der Verwaltungsmodernisierung.

²⁸ Siehe Das Entscheidende immer im Blick, Führungsinformationssysteme für Baden-Württemberg, Finanzministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 2009.

²⁹ Siehe <http://www.nsi.bwl.de/Arbeitsmaterial/Steuerung/Seiten/FIS-Landesportal.aspx> (Abruf: 30.07.2012).

Landesregierung alle Fördermittel des Landes mit Kennzahlen zu deren Volumen, Verwaltungsaufwand und Wirkung abbilden.³⁰

Die NeStUL soll die Einhaltung der festgelegten Standards sicherstellen. Bei Bedarf werden die Ressorts, z. B. bei der Qualitätssicherung, unterstützt. Das Landescontrolling hat jedoch keine Befugnisse, z. B. die Validität der Daten, die Festlegung von Zielen oder steuerungsrelevanten Kennzahlen einzufordern. Dementsprechend kann es seine ressortübergreifenden Controllingaufgaben nicht wirksam ausführen. In der Konsequenz wurde der Personaleinsatz entsprechend zurückgefahren. Ein Landescontrolling, das zu den Grundzielen der Einführung neuer Steuerungsinstrumente zählte, ist faktisch nicht mehr existent.

Der Zugriff auf die Web-FIS-Anwendung stellt sich wie folgt dar:

Im MFW nutzen ausschließlich das Landescontrolling, die Kopfstelle und der Wirtschaftsbereich die Anwendung. Die Haushaltsabteilung des MFW hat keinen Zugriff, obwohl dies gerade bei der Haushaltsaufstellung sinnvoll ist. Sparpotenziale können so nicht erkannt werden, obwohl im Arbeitspapier zum Fördercontrolling unter Ziffer 1³¹ festgeschrieben wurde, dass die Informationen aus dem Fördercontrolling über den produktorientierten Haushalt in die Haushaltsberatungen einfließen sollen. Neben den Controllingverantwortlichen und einigen Fachabteilungen der Förderressorts haben keine weiteren Stellen Zugriff auf das Fördercontrolling. Die restriktive Handhabung der Zugriffsrechte lässt den Schluss zu, dass eine Transparenz und Steuerung der Förderangebote nicht angestrebt wird und Einsparpotenziale nicht festgestellt werden sollen. Das Fördercontrolling verfehlt damit seinen Zweck. Dies haben die Erhebungen bestätigt.

Im Jahr 2006 wurde die Web-FIS-Anwendung „Fördercontrolling“ eingeführt. Derzeit werden hier mehr als 200³² Förderprogramme abgebildet. Mit der Einführung wurden aus Sicht der NeStUL folgende Ziele verfolgt und die Zielerreichung auf einer Skala von eins (Ziel erfüllt) bis fünf (Ziel kann nicht erfüllt werden) bewertet:

Tabelle 7: Ziele und Zielerreichung

Ziele	Zielerreichung (Bewertung durch die NeStUL)
Standardisiertes Berichtssystem aufbauen	1
Transparenz über alle mit einer Förderung verbundenen Kosten, Erlöse und Fördermittel	1
Beitrag einzelner Behörden innerhalb der Landesverwaltung an einem Förderprogramm kann festgestellt werden: Allerdings sind teilweise Kosten der L-Bank sowie der Kommunen nicht enthalten	2
Verwaltungskosten (Zeitanteile) ermittelbar	1
Auswertungsmöglichkeiten nach Stammdaten der Förderprogramme	1
Ermittlung landesweiter Kennzahlen möglich	1
Qualitätssicherung der Förderprogrammdateien	2

³⁰ Siehe Das Entscheidende immer im Blick, Führungsinformationssysteme für Baden-Württemberg, Finanzministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 2009.

³¹ Siehe Richtlinie zum Fördercontrolling, Stand 09.05.2006, Seite 8.

³² Stand der Auswertung: Oktober 2012.

Die positive Einschätzung trifft allenfalls für die theoretische Ausgestaltung der Web-FIS-Anwendung zu. Zwar ist ein Berichtssystem aufgebaut, dieses ist aber nicht aktuell und die Daten nicht verwertbar. Aufgrund der fehlenden Verwaltungskosten von Stellen außerhalb der Landesverwaltung ist keine Vollkostenrechnung und damit auch keine belastbare Bewertung möglich.³³ Die Auswertungsmöglichkeiten nach Stammdaten sind wenig zielführend. Insbesondere bei Förderprogrammen, denen mehrere Fördermaßnahmen mit z. B. unterschiedlichen Leistungsgründen zugeordnet sind, ist die Aussagekraft der Ergebnisse sehr eingeschränkt.

Nach dem Arbeitspapier zum Fördercontrolling (Ziffer 1)³⁴ soll das Fördercontrolling die politischen Entscheidungsträger bei der Schwerpunktsetzung in den Förderbereichen unterstützen. Außerdem soll erkennbar sein, ob und wie die mit der Förderung verbundenen Ziele erreicht wurden. In einzelnen Bereichen kann dies der Fall sein. Die Erhebungen der Finanzkontrolle haben aber gezeigt, dass die angestrebten Ziele nur rudimentär und nicht in der Breite erreicht sind.

4.1.1 Definition der Inhalte der Web-FIS-Anwendung

Im Arbeitspapier zum Fördercontrolling wird jede staatliche Zahlung an Dritte, der keine Gegenleistung gegenübersteht, als Teil eines Förderprogramms oder einer Fördermaßnahme definiert. Als Grundrahmen für mögliche Förderprogramme wurden die haushaltssystematischen Obergruppen 62 bis 69 und 85 bis 89 vorgegeben. Des Weiteren sollen Förderprogramme berücksichtigt werden, die in der Landesverwaltung bearbeitet, aber nicht über den Landeshaushalt finanziert werden. Ausgaben der beschriebenen Obergruppen, die zur Erfüllung von bestimmten Zielen der Landesregierung oder aufgrund einer Rechtsverpflichtung erbracht werden, sind ebenfalls Bestandteil des Fördercontrollings. Zuweisungen nach dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich, Zuschüsse an Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung und an vergleichbare Einrichtungen, soweit diese Landesbetriebe beziehungsweise Einrichtungen nur staatliche Tätigkeiten in ausgelagerter Form wahrnehmen, sind nicht Bestandteil des Fördercontrollings. Bei Kostenerstattungen für die Wahrnehmung von Landesaufgaben kann ebenfalls von einer Abbildung im Fördercontrolling abgesehen werden.³⁵

Mit der gewählten Definition sollen möglichst alle Zuwendungen oder zuwendungsähnlichen Ausgaben im Fördercontrolling abgebildet werden. In der Praxis wurden Abgrenzungsprobleme ersichtlich. Welche Förderprogramme beziehungsweise wie detailliert die Förderprogramme letztlich abgebildet werden, liegt in der Zuständigkeit der Fachressorts. Manche Ressorts bilden Programme, die aus Sicht des Rechnungshofs Förderprogramme darstellen, nicht ab. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung zum Ressourceneinsatz und der KLR beim MLR³⁶ festgestellt, dass Fördermittel- und Transferleistungen von „kleineren Förderprogrammen“ auf Produkte für Fachaufgaben gebucht wurden und damit in der Web-FIS-Anwendung nicht dargestellt sind. Diese betrafen z. B. die Förderung

- von Beratungsdiensten in der Landwirtschaft,
- von sozialen Maßnahmen auf dem Lande,
- von Weiterbildungen im ländlichen Raum,

³³ Siehe hierzu Punkt 4.1.3.

³⁴ Siehe Richtlinie zum Fördercontrolling, Stand 09.05.2006, Seite 8.

³⁵ Siehe Richtlinie zum Fördercontrolling, Stand 09.05.2006, Seite 11 ff.

³⁶ Az.: IV-0800W00100-1001.6.

- von innovativen Maßnahmen von Frauen im ländlichen Raum und
- der Landjugend.

Andererseits werden in der Web-FIS-Anwendung aufgrund der gewählten Definition auch Programme abgebildet, bei denen ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht oder aufgrund der engen Bindung an bundesgesetzliche Vorgaben das Verwaltungshandeln nicht gesteuert werden kann. Über den Gesetzestext hinausgehende Wirkungsziele können nicht definiert werden. Dies betrifft beispielsweise die Förderprogramme zur Gewährung von Ausgleichsleistungen gemäß den Nebengesetzen zum Sozialen Entschädigungsrecht³⁷ die Förderprogramme zur Abwicklung der Unfallversicherungsbeiträge des Landes, zur Kostenerstattung an die Krankenkassen nach Artikel 5 § 4 Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz, zum Vollzug des § 46 Absatz 5-9 SGB II (Weiterleitung der Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung an die Stadt- und Landkreise) oder zur Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Empfehlung 3:

Die Definition der Förderprogramme und Fördermaßnahmen, die im Fördercontrolling abzubilden sind, sollte modifiziert werden. Im Fördercontrolling sollten alle Förderungen berücksichtigt werden,

- die ohne Rechtsverpflichtung zur Erfüllung von politischen Zielsetzungen aufgelegt werden und sich an Empfänger außerhalb der Landesverwaltung richten,
- für die eine landesgesetzliche Regelung besteht, mit Ausnahme der Zuweisungen nach dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich,
- für die bundes- oder europarechtliche Regelungen bestehen, sofern das Land bei der Fördermittelvergabe einen Ermessens- und Gestaltungsspielraum hat, und zusätzliche Landesmittel bereitgestellt werden,
- die in der Landesverwaltung bearbeitet werden, aber nicht über den Landeshaushalt finanziert werden,
- bei denen den Ausgaben gleich hohe Einnahmen gegenüber stehen.

Nicht weiter im Fördercontrolling abzubilden sind Programme, bei denen ein Rechtsanspruch auf die Förderung besteht oder aufgrund der engen Bindung an bundesgesetzliche Vorgaben das Verwaltungshandeln nicht gesteuert werden kann. Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, sind ebenfalls nicht abzubilden. Die anfallenden Verwaltungskosten und Transferleistungen der im Fördercontrolling nicht berücksichtigten Förderprogramme könnten über das Kosten- oder zukünftig das Haushaltscontrolling abgebildet werden.

4.1.2 Fördermittel- und Transferausgaben

Fördermittel- und Transferausgaben umfassen alle Zahlungen aus den Förderprogrammen, die über den Landeshaushalt ausbezahlt werden. Die Zuordnung der Auszahlungen zum jeweiligen Förderprogramm erfolgt über einen Innenauftrag unter Berücksichtigung der entsprechenden

³⁷ Az.: IV-0900W00900-1201.7.

Fördermittel- und Transferkostenart. Die Finanzkontrolle hat bei ihren Einzelprüfungen unter anderem folgende Punkte festgestellt:

- Bei der Zusammenfassung von mehreren Förderprogrammen zu einem Förderprogramm konnten keine separaten Fördermittel- und Transferausgaben für einzelne Fördermaßnahmen ermittelt werden.
- Aufgrund von Fehlkontierungen wurden Fördermittel- und Transferausgaben falsch ausgewiesen.
- Bei der Förderung der Frauenverbände und der Förderung der Chancengleichheit wurden Buchungen versehentlich dem falschen Innenauftrag zugeordnet. Das Regierungspräsidium Tübingen hat in 2008 bis 2010 Transferleistungen fehlerhaft kontiert. 2008 und 2009 wurde der Fehler behoben, 2010 nicht.

Welche Auswirkungen Fehlbuchungen von Fördermittel- und Transferleistungen haben, wurde bereits in der Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 18 dargestellt.³⁸ Beim SM wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 jährlich zwischen 8 und 13 Mio. Euro Fördermittel- und Transferausgaben auf Kostenstellen statt auf Kostenträger gebucht. Im Ergebnis wurden die Fördermittel- und Transferausgaben als Verwaltungskosten ausgewiesen. Das SM hat die notwendigen Maßnahmen ergriffen und zwischenzeitlich abgeschlossen.

Bei der Prüfung des Ressourceneinsatzes und der KLR beim MLR³⁹ hat der Rechnungshof ebenfalls festgestellt, dass im Zeitraum von 2006 bis 2009 Erlöse, Fördermittel- und Transferleistungen sowie Entnahmen aus dem Forstgrundstock in Höhe von insgesamt 91,9 Mio. Euro auf Kostenstellen anstatt auf Produkte gebucht wurden. Dies führte auch hier zu höheren Verwaltungskosten und zu niedrigen Fördermittel- und Transferleistungen.

Aus den vorherigen Beispielen wird die eingeschränkte Aussagekraft der Fördermittel- und Transferleistungen ersichtlich. Es ist davon auszugehen, dass auch bei anderen Förderprogrammen Fehlkontierungen erfolgen. Aufgrund von Fehlbuchungen sind die Kennzahlen im Fördercontrolling (z. B. Fördermittel- und Transferausgaben je Bewilligung) nicht valide. Eine sinnvolle Steuerung und Auswertung der Einzelprogramme wird daher erschwert.

Empfehlung 4:

Das Fördercontrolling kann nur einen Mehrwert bringen, wenn die Daten aller Ressorts vollständig und richtig erfasst werden. Wesentliche Grundlage hierfür ist die Auswahl der zutreffenden Kostenarten für die Fördermittel- und Transferleistungen und die korrekte Zuordnung dieser Kosten zu Förderprogrammen in der SAP-Software. Allen buchungsberechtigten Dienststellen sollte eine Kontierungshilfe⁴⁰ zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch können Fehlkontierungen und Korrekturbuchungen reduziert werden.

Sofern mehrere Förderprogramme zu einem übergeordneten Förderprogramm zusammengefasst werden, sollten die untergeordneten Förderprogramme mit eigenen Innenaufträgen ausdifferen-

³⁸ Siehe Landtagsdrucksache 15/118.

³⁹ Az.: IV-0800W00100-1001.6.

⁴⁰ Siehe Anlage 5.

ziert werden. Nur so ist es möglich, die einzelnen Transferergebnisse dem jeweiligen Förderprogramm zuzuordnen.

4.1.3 Verwaltungskosten

Im Fördercontrolling können die Verwaltungskosten einem Förderprogramm zugeordnet werden. Es wird zwischen direkten und indirekten Verwaltungskosten unterschieden.

Direkte Verwaltungskosten können in der SAP-Software unmittelbar den Innenaufträgen der Förderprogramme zugeordnet und damit für die Förderprogramme ausgewiesen werden. Direkte Verwaltungskosten setzen sich aus Personalkosten sowie Sach- und Materialkosten zusammen. Indirekte Verwaltungskosten umfassen die Gemeinkosten. Hierzu gehören die Verrechnungen von Querschnittsaufgaben oder sonstige Umlagen.

Für alle Förderprogramme wurden im Jahr 2011⁴¹ rund 63,9 Mio. Euro direkte Verwaltungskosten und rund 13,7 Mio. Euro indirekte Verwaltungskosten verbucht. Diese Werte sind unvollständig und ohne Aussagekraft, da nicht alle Kostenblöcke im Fördercontrolling berücksichtigt werden. Die Finanzkontrolle hat bei Einzelprüfungen festgestellt, dass insbesondere die Verwaltungskosten der Stellen außerhalb der Landesverwaltung (z. B. Stadt- und Landkreise, L-Bank, KVJS) und die Kosten der Europäischen Finanzkontrolle (EFK) als unabhängige Prüfstelle des Landes gemäß dem Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU nicht vollständig berücksichtigt werden. Teilweise wurden die Fördermittelausgaben zu hoch und die Verwaltungskosten zu niedrig ausgewiesen. Dies war vorwiegend der Fall, wenn ein Kostenersatz für die Abwicklung von Förderprogrammen den Fördermittelausgaben und nicht den Verwaltungskosten zugeordnet wurde. Bei einzelnen Förderprogrammen wurden analytische Selbsteinschätzungen durchgeführt. Zur Ermittlung der Vollkosten wurden die erhobenen Zeiten mit den Personalstandardkosten der VwV-Kostenfestlegung⁴² multipliziert. Die Auswertungen offenbarten Abweichungen zu den automatisch generierten Daten in der Web-FIS-Anwendung. Dies lag insbesondere daran, dass die Personalkostenbelastungen der jeweiligen Innenaufträge entweder zu hoch oder zu niedrig waren.

Bislang wird bei den Förderprogrammen nicht zwischen Verwaltungskosten und Kosten für andere Leistungen unterschieden. In verschiedenen Bereichen werden von der Verwaltung über die Förderung hinaus weitere Leistungen erbracht. Im Bereich des MLR werden bei Förderungen landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Betriebe zusätzliche umfangreiche betriebliche Beratungen durchgeführt und/oder für die Durchführung der geförderten Maßnahme Leistungen erbracht. Diese Leistungen beruhen u. U. auf den in den einschlägigen Gesetzen festgelegten Fachaufgaben des Landes. Die darauf entfallenden Kosten sind keine Verwaltungskosten des Förderprogramms. Wo neben Verwaltungskosten, Kosten für weitere Leistungen entstehen, sollten diese im Fördercontrolling abgebildet werden.

Der Rechnungshof hat bei einzelnen Förderprogrammen die tatsächlich anfallenden Verwaltungskosten erhoben und den bisher dargestellten Verwaltungskosten gegenübergestellt.

⁴¹ Stand der Auswertung: Juni 2012 (ohne Konjunkturprogramme und nicht zugeordnete Aufträge).

⁴² Vom 28. Oktober 2010 (GABl. 2010, Seite 405).

Exemplarisch zeigt die nachfolgende Tabelle die im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) angefallenen Verwaltungskosten nach Dienststellen (einschließlich Beratungskosten bei den Unteren Landwirtschaftsbehörden - ULB).

Tabelle 8: Verwaltungskosten nach Dienststellen (einschließlich Beratungskosten bei den Unteren Landwirtschaftsbehörden)

	Mittelwert aus 2009 und 2010	
	Kosten in Euro	Anteil in Prozent
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	735.709	15
Regierungspräsidien	839.365	17
Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume	55.122	1
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung	223.281	4
Untere Landwirtschaftsbehörden	3.088.201	62
Europäische Finanzkontrolle	38.042	1
Summe	4.979.719	100

Die Tabelle verdeutlicht, dass 62 Prozent der Verwaltungskosten bei den ULB anfallen. Von den jährlichen Kosten von 5 Mio. Euro sind lediglich die Kosten des MLR, der Regierungspräsidien und der Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (LEL) mit insgesamt 33 Prozent im landesweiten Fördercontrolling als Verwaltungskosten berücksichtigt. 67 Prozent der Verwaltungskosten (einschließlich der Beratungskosten bei den ULB) werden dagegen in den landesweiten Auswertungen zum Fördercontrolling nicht ausgewiesen. Auch die Kosten für die Evaluierungen und den MEPL II - Begleitausschuss sind nicht erfasst.

Bei der Prüfung der Ausgleichszahlungen gemäß der Schutzgebiets- und Ausgleichs VO (SchALVO) ⁴³wurden die Verwaltungskosten des Landes sowie die externen Kosten bei kommunalen und privaten Dienstleistern erhoben. Grundlage für die Berechnung der landesweiten Verwaltungskosten waren die Angaben der befragten Stellen und die Informationen des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung (LGL), des Landwirtschaftlichen Technologiezentrums Augustenberg (LTZ) und des MLR. Für die landesweite Hochrechnung der kommunalen Kosten für die Fördermaßnahme wurden bei den Landratsämtern Rottweil, Heidenheim, Enzkreis, Ortenaukreis, Tuttlingen⁴⁴ und Ravensburg Erhebungen durchgeführt. Bei den Berechnungen wurden insgesamt 6 Prozent aller SchALVO-relevanten Vorgänge (z. B. Flächen, Erstattungssummen, Anzahl der Proben, Analysen oder Anträge) berücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurde für die Hochrechnung ein abgerundeter Multiplikationsfaktor von 16 festgelegt. Die Hochrechnung ist statistisch nicht ausreichend repräsentativ, zeigt aber problematische Tendenzen bei den Verwaltungskosten plastisch auf.

⁴³ Az.: IV-0800W00300-1201.10.

⁴⁴ Berücksichtigt wurde hier nur die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags. Weitere Tätigkeiten werden durch das Landratsamt Konstanz ausgeführt.

Zur Ermittlung der Personalkosten der Landkreise wurden die angegebenen Zeiten einschließlich eines Aufschlages von 15 Prozent für Verteil- und Rüstzeiten mit den Personalstandsätzen der VwV-Kostenfestlegung⁴⁵ multipliziert. Bei der Berechnung der Personalkosten wurden nur die durchschnittlichen Personalkosten des mittleren und gehobenen Dienstes in Höhe von 39 Euro berücksichtigt. Die Personalkosten des MLR und des Geodatenzentrums (GDZ) wurden einem Berechnungsschema des MLR zu den direkten Kosten für Maßnahmen im Bereich SchALVO entnommen. Die Personalkosten des LTZ und der Regierungspräsidien wurden in einer Selbsteinschätzung ermittelt.

Insgesamt entstanden für die Fördermaßnahme folgende Gesamtkosten:

Tabelle 9: Gesamtkosten Fördermaßnahme SchALVO

	2009	2010
Summe Sachausgaben in Tsd. Euro	1.461	1.465
Personalkosten Landratsämter für Kontrollaktion und Antragsbearbeitung in Tsd. Euro	2.646	2.257
Personalkosten Landesverwaltung für SchALVO in Tsd. Euro	633	658
Gesamtkosten Umsetzung SchALVO in Tsd. Euro	4.740	4.380
Gesamtkosten je Analyse in Euro	176	186
Gesamtkosten je SchALVO-Antrag in Euro	583	565
Gesamtkosten je Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche in Problem-/Sanierungsgebiet in Euro	43	40
Gesamtkosten je Hektar beprobte Fläche in Euro	115	124

Der Anteil der Personalkosten der Landratsämter an den Gesamtkosten beträgt in 2009 und 2010, trotz vorsichtiger Hochrechnung der kommunalen Kosten, mehr als 50 Prozent. Die nachstehende Tabelle zeigt das Verhältnis der Gesamtkosten zu den Transferausgaben.

⁴⁵ Vom 14. Dezember 2007 (GABl. 2008, Seite 9).

Tabelle 10: Verhältnis Verwaltungskosten zu Transferausgaben

	2009	2010
Transferausgaben Gesamt in Tsd. Euro	18.748	18.461
Gesamtkosten SchALVO-Umsetzung in Tsd. Euro	4.740	4.380
Transferausgaben je SchALVO-Antrag in Euro	2.306	2.382
Gesamtkosten je SchALVO-Antrag in Euro	583	565
Relation Gesamtkosten zu Transferausgaben in Prozent	25	24

Die Kosten für die Umsetzung dieser Fördermaßnahme sind eindeutig zu hoch.

Bei den Ausgleichsleistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht wurde aus den Daten der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling für das Jahr 2010 ein durchschnittlicher Verwaltungskostenanteil von 3,27 Prozent errechnet. Rechnet man die Verwaltungskosten der kommunalen Stellen (KVJS, Stadt- und Landkreise) hinzu, so sind die gesamten Verwaltungskosten für die Bearbeitung der Ausgleichsleistungen mit mehr als 20 Prozent der Transferausgaben um ein vielfaches höher als die Werte aus der Web-FIS-Anwendung. Die Datenerhebung erfasste räumlich die Bezirke von elf Landratsämtern. Der Erhebungspool deckte rund 23 Prozent der gesamten Transferausgaben und nahezu 30 Prozent aller Anträge ab.

In der Web-FIS-Anwendung wurden in 2008 bis 2011 für die Zuschüsse an Frauen- und Kinderschutzhäuser (Betrieb) und die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen (Investition) folgende durchschnittliche Verwaltungskosten und Fördermitteltransferausgaben verbucht:

Tabelle 11: Frauen- und Kinderschutzhäuser (Auswertung Web-FIS-Anwendung)

	Zuschüsse an Frauen- und Kinderschutzhäuser (Betrieb)	Förderung von Frauen- hilfeeinrichtungen (Investition)
Fördermitteltransferausgaben in Euro	291.931	262.175
Verwaltungskosten in Euro	38.986	52.028
Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermittelausgaben in Prozent	13,4	19,8

Betrachtet man die Werte der Web-FIS-Anwendung, sind die Förderprogramme kostenintensiv. Der Rechnungshof hat eigene Berechnungen durchgeführt. Hierzu wurden zunächst analytische Selbsteinschätzungen bei den Regierungspräsidien und im SM vorgenommen. Zur Ermittlung der Vollkosten (Personal- und Sachkosten) wurden die erhobenen Zeiten mit den Personalstandard-

sätzen der VwV-Kostenfestlegung⁴⁶ multipliziert. Für die beiden Förderprogramme wurden folgende Daten ermittelt:

Tabelle 12: Frauen- und Kinderschutzhäuser (Berechnung Rechnungshof)

	Zuschüsse an Frauen- und Kinderschutzhäuser (Betrieb)	Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen (Investition)
Fördermitteltransferausgaben in Euro	291.931	262.175,47
Verwaltungskosten in Euro	16.000	15.000
Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermittelausgaben in Prozent	5,4	5,7

Vergleicht man das Verhältnis der Fördermittelausgaben zu den Verwaltungskosten in den Tabellen 11 und 12 wird deutlich, dass das Verhältnis in der Web-FIS-Anwendung deutlich schlechter ist. Dies liegt insbesondere daran, dass die Personalkostenbelastungen der jeweiligen Innenaufträge zu hoch waren.

Die Feststellungen der Finanzkontrolle zeigen, dass die bisherigen Darstellungen im Fördercontrolling die Realitäten vielfach unzureichend abbilden und keine Grundlagen für fundierte Entscheidungen bieten. Gleichzeitig vermittelt die Landesregierung den Eindruck, dass die Daten der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling die tatsächlichen Verhältnisse wiedergeben und für den Landtag zutreffende Ergebnisse beinhalten. Dies ist mitnichten der Fall.

Empfehlung 5:

Die Verwaltungskosten sind ein wesentlicher Faktor, um die Effektivität und Effizienz der Förderprogrammabwicklung bewerten zu können. Politische Entscheidungsträger, aber auch alle Verfahrensbeteiligten, müssen wissen, welche Kosten für die Abwicklung von Förderprogrammen des Landes entstehen. Auf dem Weg zu einer Vollkostenrechnung sind zukünftig die Kosten aller an der Abwicklung beteiligten Dienststellen und Institutionen zu berücksichtigen. Die erforderlichen Daten könnten durch gezielte Abfragen bei den Kommunalen Landesverbänden, der L-Bank und dem KVJS ermittelt werden. Bei kofinanzierten EU-Förderprogrammen können die erforderlichen Daten aus den jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen an die EU übernommen werden. Die Verwaltungskosten können je Förderprogramm anhand eines Schlüssels verteilt werden, der zu Beginn zu ermitteln und bei Anlass zu überprüfen ist.

Des Weiteren hat der Landesbetrieb Competence Center (LCC) zur Ermittlung von Verwaltungskosten einen webbasierten Bürokratiekostenrechner entwickelt. Mit diesem können Folgekosten von Regelungsvorhaben bei Unternehmen, Bürgern und der Verwaltung ermittelt werden. Die Anwendung wurde an das IM übergeben.⁴⁷ Der Bürokratiekostenrechner steht allen Dienststellen des Landes zur Verfügung. Somit könnten die in der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling nicht enthaltenen Verwaltungskosten der Stellen außerhalb der Landesverwaltung ermittelt werden.

⁴⁶ Vom 14. Dezember 2007 (GABl. 2008, Seite 9).

⁴⁷ Siehe Landtagsdrucksache 15/1634, Seite 25 ff.

4.1.4 Datenvalidität

Jedes Controlling setzt valide und aktuelle Daten voraus. Mit ihnen steht und fällt die Akzeptanz und der sinnvolle Einsatz der Web-FIS-Anwendung. Einige Anmerkungen zur Datenvalidität wurden bereits unter den Punkten 4.1.2 und 4.1.3 vorgetragen. Da eine unzureichende Datenqualität zu falschen Schlussfolgerungen führen kann, müssen die Datenbestände kontinuierlich geprüft werden.

Im Wesentlichen erfolgt die Dateneingabe und Datenübermittlung durch die jeweilige Fachabteilung der Ministerien und nachgeordneten Behörden. Einheitliche Standards zur Sicherung der Datenvalidität sind nicht vorhanden. Aus diesem Grund unterscheiden sich der Umfang und der Zeitpunkt der einzelnen Validierungsmaßnahmen in den Ministerien. Der Zeitraum erstreckt sich von einer Validierung im Jahr bis zu monatlichen Auswertungen.

Empfehlung 6:

Die Fachabteilungen und die Führungskräfte müssen für eine qualitativ hochwertige Datenerfassung sensibilisiert werden. Es sollte verstärkt auf den Nutzen der Web-FIS-Anwendung, z. B. transparente Darstellung der Verwaltungskosten, Übersicht über den aktuellen Stand der Fördermitteleinnahmen und -ausgaben oder statistische Informationen, hingewiesen werden. Entscheidungsträger sollten vermehrt auf die Daten der Web-FIS-Anwendung zurückgreifen.

Die Anwendung kann auch Arbeitsaufwand, beispielsweise bei Landtagsanfragen oder hausinternen Angelegenheiten, reduzieren, da zeitintensive Nachfragen entbehrlich werden. Dies setzt voraus, dass eine verwertbare Datenbasis vorhanden ist und die Fachabteilungen über die notwendigen Zugriffsrechte verfügen.

Eine verlässliche und aktuelle Datenbasis kann nur erreicht werden, wenn regelmäßige Prüfungen durchgeführt werden. Die Controllingstellen müssen die Fachabteilungen auf allen Verwaltungsebenen durch entsprechende Auswertungen unterstützen. Außerdem muss, wie in der Denkschrift 2011⁴⁸ bereits dargestellt, das Buchungsverhalten der Regierungspräsidien durch periodische Berichte überwacht werden. Dies setzt voraus, dass die Ressortcontroller der Fachministerien Anweisungen gegenüber den nachgeordneten Dienststellen durchsetzen können. Zur Sicherung der Datenvalidität sollten einheitliche Standards erarbeitet werden. Folgende Standards sind denkbar:

- Quartalsweise Auswertung von Kostenarten für Fördermittel- und Transferleistungen, die bei Fachaufgaben gebucht werden.
- Quartalsweise Kostenstellen- und Kostenträgerberichte, die mit den einzelnen Abteilungen abgestimmt werden.

Das SM hat 2011 nach der Prüfung des Rechnungshofs ein ressortspezifisches Berichtswesen aufgebaut, das Vorbild für andere Ressorts werden könnte. Die Hausspitze und die Abteilungsleiter verständigten sich auf quartalsweise Auswertungen. Gemeinsam mit dem LCC hat das Ressortcontrolling eine eigene Anwendung konzipiert, die auf die Daten des Haushaltsmanagementsystems zugreift.

⁴⁸ Siehe Beitrag Nr. 18, Landtagsdrucksache 15/118.

Nach dem Periodenabschluss erstellt das Ressortcontrolling Kostenstellen- und Förderprogrammberichte. Diese werden über die Controlling-Ansprechpartner der Abteilungen an die Kostenstellenverantwortlichen (Abteilungsleiter) weitergeleitet.

Dem Bericht werden folgende Unterlagen beigelegt:

Tabelle 13: Unterlagen Berichtswesen Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren

Inhalt/Unterlagen	Erläuterung zu den Berichtsinhalten
Vorblatt	Im Vorblatt werden die Kostenstellen und Förderprogrammnummern aufgelistet. Auffälligkeiten aus Sicht des Ressortcontrollings werden in einer Bemerkungsspalte eingetragen. Die Kostenstellenverantwortlichen müssen das Vorblatt nach der Prüfung des gesamten Quartalsberichtes unterzeichnet und gegebenenfalls mit Bemerkungen an das Ressortcontrolling weiterleiten.
Kostenstellen nach Vollzeit-äquivalenten (VZÄ)	Die Vollzeitäquivalente der Kostenstelle je Quartal werden dargestellt. Für jede Besoldungsgruppe wird ein eigener Wert aufgeführt.
Kostenstellen nach Kostenarten	Neben den Gesamtkosten werden die Personal- und Sachkosten aufgelistet. Die Personalkosten werden in die Personalstandardkosten und sonstigen Personalkosten (z. B. Aus-, Fort- und Weiterbildung, Seminargebühren) aufgegliedert. Bei den Sachkosten werden beispielsweise die Fahrtkosten, Reisekostenvergütungen oder Flugkosten aufgelistet.
Kostenstellen nach Büroflächen	Dargestellt werden die Büroflächen der Kostenstelle, die gesamte Bürofläche des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren und der prozentuale Anteil der Kostenstelle an der Gesamtfläche.
Förderprogrammsteckbrief	Sofern die Kostenstelle Förderprogramme bearbeitet, werden die Förderprogrammsteckbriefe beigelegt.
Förderprogramm Verwaltungskosten	Für das jeweilige Förderprogramm werden die Verwaltungskosten für die einzelnen Quartale abgebildet.
Förderprogramm Fördermittel-/Transferausgaben	Die Fördermittel- und Transferausgaben des jeweiligen Förderprogramms für die einzelnen Quartale werden ausgewiesen.
Förderprogramm Verwaltungskosten - Fördermittel	Die Relationen der Verwaltungskosten zu den Fördermittel- und Transferausgaben des jeweiligen Förderprogramms für die einzelnen Quartale werden abgebildet.

4.1.5 Einsatz der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling

In den Ministerien wird das Fördercontrolling insbesondere als Informationsquelle und für Auswertungen genutzt. Berichte werden für die Fachabteilungen und Führungskräfte erstellt. In die Haushaltsplanberatungen fließen die Daten des Fördercontrollings nicht ein. Derzeit werden die umfassenden Informationen aus bestehenden EU-Berichtssystemen nicht im Fördercontrolling abgebildet. Wesentliche Informationen zu den EU-Förderprogrammen, die ohnehin aufbereitet werden müssen, stehen daher im Fördercontrolling nicht zur Verfügung. Die Web-FIS-Anwendung liefert für EU-Programme keine steuerungsrelevanten Daten.

Im FIS stehen aggregierte Haushalts-, Kosten- und Leistungsrechnungsdaten für das Fördercontrolling zur Verfügung. Außerdem werden für die einzelnen Förderprogramme Strukturdaten und Kennzahlen bereitgehalten. Sofern die Daten sorgfältig gepflegt werden, ist es möglich, alle relevanten Daten eines Förderprogramms elektronisch abzubilden. Derzeit werden jedoch die unterschiedlichen Steuerungsinteressen bei der Informationsaufbereitung nicht berücksichtigt. Kosten

und Erlöse, Kennzahlen und Finanzinformationen zu Förderprogrammen werden in getrennten Berichten dargestellt. So ist es nicht möglich, alle steuerungsrelevanten Informationen aus einer Übersicht zu erhalten. Die Stammdaten stehen nur als Auswahlkriterium in den Berichten zur Verfügung.

Nach Auskunft der NeStUL wurde die Web-FIS-Anwendung im Jahr 2011 überarbeitet und modernisiert. So wurden Zeitreihenvergleiche und grafische Darstellungen ergänzt. Im September wurde das Testverfahren an die Ressorts ausgebracht. Außerdem soll die Anwendung den Regierungspräsidien und den anderen mit der Web-FIS-Anwendung arbeitenden Behörden zur Verfügung stehen. Weitere Anpassungen, wie z. B. die Einführung von Wirkungskennzahlen für den Aufbau eines Wirkungscontrollings, ein förderprogrammspezifisches Berichtswesen mit Informationen zu den Umfeldindikatoren, geografische Verteilung der Fördermittel, Informationen zu den Fördermittelempfängern, Input- Output-, Ergebnis- und Wirkungskennzahlen, stehen noch aus.

Neben allgemeinen Fragen zum Förderwesen und zur Ausgestaltung der Web-FIS-Anwendung hatten die Ressorts die Möglichkeit, sowohl die Stärken als auch den Änderungsbedarf mitzuteilen.⁴⁹ Von einer Bewertung der Meldungen haben wir abgesehen.

Die NeStUL bewertet die Ergonomie der Web-FIS-Anwendung mit sehr gut. Bisher wurde kein Anpassungsbedarf gesehen, da von den Anwendern keine Änderungsvorschläge gemacht wurden. In der Gesamtauswertung der Befragungsergebnisse hat sich jedoch gezeigt, dass Anpassungsbedarf besteht. Die Ergonomie der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling wird von sechs der befragten neun Ressorts auf einer Skala von eins (sehr gut) bis fünf (schlecht) durchschnittlich mit der Note befriedigend (Bandbreite zwei bis vier) bewertet. Das Prüfungsteam des Rechnungshofs hatte selbst Zugriff auf die Anwendung und teilt die Einschätzung der Ressorts.

Empfehlung 7:

Damit eine Steuerung von Förderprogrammen möglich ist, muss das Berichtswesen optimiert und die bestehenden EU-Berichtssysteme in die Web-FIS-Anwendung integriert werden. Die Berichtsinhalte sollten sich an die steuerungsrelevanten Informationen für folgende Sichtweisen der Förderprogrammsteuerung orientieren⁵⁰:

- Politische/strategische Steuerung des Ressorts,
- Operative Steuerung der Bewilligungs-/Zahlstellen der Landesverwaltung,
- Steuerung der Finanzmittel (Produktorientierter Haushalt).

Nur durch valide und aktuelle steuerungsrelevante Informationen auf den jeweiligen Steuerungsebenen kann eine Akzeptanz und damit eine Nutzung der Fördercontrollingdaten erreicht werden. Der Rechnungshof erstellte eine Datenbank, mit der die steuerungsrelevanten Informationen übersichtlich dargestellt werden konnten. Der modifizierte Bericht eines Förderprogramms wird exemplarisch in der Anlage 7 abgebildet.

Die vorgetragenen Änderungsvorschläge sollte die NeStUL gemeinsam mit den beteiligten Ressorts besprechen. Zukünftig sollte der Änderungsbedarf in geeigneten Zeitabständen abgefragt

⁴⁹ Siehe Anlage 6.

⁵⁰ Az.: IV-0900W00300-0901.13, Prüfungsmittelteilung vom November 2009, Seite 69 ff.

werden. Den Anwenderinteressen muss ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gegenüberstehen.

4.2 Abläufe und Zuständigkeiten bei der Konzeption und Abwicklung von Förderprogrammen und Fördermaßnahmen

Bei den Einzelprüfungen wurden folgende beispielhafte Abwicklungsvarianten festgestellt:

- Bewilligung durch die Regierungspräsidien. Auszahlung und Prüfung der Verwendungsnachweise durch die L-Bank.
- Festlegung der Zuschusshöhe durch das Ministerium. Vorschlag einer Landesarbeitsgemeinschaft an das Ministerium wie die Fördermittel auf die einzelnen Empfänger verteilt werden. Zuschussempfänger beantragen bei der L-Bank einen Zuschuss in der abgestimmten Höhe. Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der Verwendungsnachweise durch die L-Bank. Die L-Bank erstellt einen Prüfvermerk und leitet diesen an das Ministerium weiter.
- Auszahlung der Fördermittel an einen Erstempfänger durch die L-Bank. Der Erstempfänger bewilligt die Mittel in privatrechtlicher Form an die Zweitempfänger weiter. Auf Basis der Einzelverwendungsnachweise erstellt der Erstempfänger einen Sammelverwendungsnachweis für die L-Bank. Die L-Bank erstellt einen Prüfvermerk und leitet diesen an das Ministerium weiter.
- Die antragsberechtigten Dienste stellen ihre Anträge über die Landratsämter beziehungsweise Stadtkreise beim zuständigen Regierungspräsidium. Die Regierungspräsidien leiten die Anträge in Listenform an das Ministerium weiter. Dieses bringt die Anträge bei einem Koordinierungsausschuss in das Abstimmungsverfahren ein. Der Koordinierungsausschuss stellt ein Einvernehmen aller Beteiligten hinsichtlich der Verteilung der verfügbaren Fördermittel auf die Antragsteller her. Das Ministerium verteilt anschließend die verfügbaren Mittel entsprechend den Anträgen auf die Regierungspräsidien, die Bewilligungsbehörden sind. Eine Mehrfertigung des Bewilligungsbescheids geht an die L-Bank. Die Auszahlung der Fördermittel und die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgen durch die L-Bank.
- Bewilligung durch den KVJS. Auszahlung durch die Stadt- und Landkreise sowie Städten mit eigenem Jugendamt.
- Bewilligung, Auszahlung und VN-Prüfung durch ein Vor-Ort-Präsidium.
- Bewilligung, Auszahlung und VN-Prüfung durch alle Regierungspräsidien. Teilweise wird das Ministerium eingebunden.
- Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Ministerium.

Diese exemplarischen Beschreibungen verdeutlichen die bisherige Abwicklungspraxis. Einheitliche, stringente Verfahrensraster und nachvollziehbare Festlegungen zu den Beteiligten und deren Aufgaben fehlen. Die Entscheidung, wer bewilligt, ausbezahlt und die Verwendung der Mittel prüft, erfolgt eher zufällig und nicht nach vorher festgelegten Kriterien.

Die Finanzkontrolle hat immer wieder Vorschläge unterbreitet, wie Förderprogramme einfacher und damit effizienter abgewickelt werden können. Einige Beispiele aus jüngerer Vergangenheit:

- Das Rechnungsprüfungsamt Freiburg hat für die Abwicklung der Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres (Prüfungsmitteilung 2010⁵¹) vorgeschlagen, den Verwaltungsaufwand durch eine Konzentration bei zwei oder einem Regierungspräsidium zu reduzieren. Alternativ könnte das Abwicklungsverfahren vollständig auf die L-Bank übertragen werden.
- Bei der Prüfung der Zuschüsse an die Jugendkunstschulen im Regierungsbezirk Stuttgart (Prüfungsmitteilung 2010)⁵² hat das Rechnungsprüfungsamt Stuttgart vorgeschlagen, auf die Mitwirkung des KM im Bewilligungsverfahren zu verzichten. Das Regierungspräsidium könnte die Zuschüsse weitestgehend in eigener Zuständigkeit abwickeln. Entfallen könnte die vom KM jährlich einberufene Gutachterkommission.

Eine landeseinheitliche Strategie zur Konzeption und Abwicklung von Förderprogrammen fehlt. Obwohl die einzelnen Förderfelder unterschiedlich strukturiert sind, sollte es möglich sein, landesweite Standards für die Konzeption und Abwicklung von Förderprogrammen vorzugeben. Nur so ist es möglich, das Förderwesen einheitlich zu gestalten und Transparenz über die Entstehung von Förderprogrammen zu erhalten.

Empfehlung 8:

Es müssen Mindestanforderungen für die Konzeption und die Abwicklung von Förderprogrammen erarbeitet und vom Ministerrat beschlossen werden. Auch die Abwicklung von politisch bedeutsamen Förderprogrammen kann in einer einheitlichen Strategie berücksichtigt werden. Förderprogramme, die politisch wenig bedeutsam sind, sollten eingestellt werden. Neben den Kriterien der §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung sollten die Mindestanforderungen eine Zielkonzeption⁵³ und die geschätzten Verwaltungskosten beinhalten.

Nach Verwaltungsvorschrift Nr. 3 zu § 7 Landeshaushaltsordnung ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Planung, Änderung, Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme zu berücksichtigen. Es handelt sich somit um einen kontinuierlichen Prozess. Die Wirtschaftlichkeit muss insbesondere bei der Festlegung der Bewilligungs-, Zahl- und Prüfstelle für die Verwendungsnachweise nachgewiesen werden. Auch historisch gewachsene Abwicklungsformen müssen von Zeit zu Zeit auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werden. Sowohl bei bestehenden Förderprogrammen als auch bei neuen Förderprogrammen sollten zumindest folgende Abwicklungsalternativen geprüft und die voraussichtlichen Kosten einander gegenübergestellt werden:

- Bearbeitung von Sonderfällen im Ministerium⁵⁴,
- Bearbeitung durch nachgeordnete Behörden⁵⁵,
- Bearbeitung durch Dritte⁵⁶,
- Bearbeitung durch die L-Bank⁵⁷.

⁵¹ Az.: F/1-0917H00000-0901.

⁵² Az.: S/1-0465H00000-1001.

⁵³ Siehe hierzu Punkt 4.3.

⁵⁴ Siehe hierzu Punkt 4.2.1.

⁵⁵ Siehe hierzu Punkt 4.2.2.

⁵⁶ Siehe hierzu Punkt 4.2.3.

⁵⁷ Siehe hierzu Punkt 4.2.4.

Bewilligungsbescheide, Auszahlungen und Prüfung der Verwendungsnachweise sollten in der Regel nicht von verschiedenen Stellen bearbeitet werden. Ansonsten entsteht Mehraufwand, da sich zwei Stellen in die Materie einarbeiten müssen. Das notwendige Wissen muss doppelt vorgehalten werden. Sofern bei der Prüfung des Verwendungsnachweises Abweichungen zum bewilligten Sachverhalt festgestellt werden, entsteht zusätzlicher Abstimmungsbedarf.

4.2.1 Sachbearbeitung im Ministerium

In den Ministerien wird bei den einbezogenen Förderprogrammen bei

- 79 Programmen das Bewilligungsverfahren,
- 65 Programmen das Auszahlungsverfahren und
- 50 Programmen die Prüfung der Verwendungsnachweise

vollständig oder teilweise durchgeführt.

Die Ministerien sind damit bei einem Großteil der Förderprogramme unmittelbar an der Abwicklung beteiligt. Die Bearbeitung von Zuwendungen ist keine ministerielle Aufgabe. Eine oberste Landesbehörde ist primär für die Konzeption und den Erlass von aussagekräftigen Zuwendungsrichtlinien und die Evaluation verantwortlich.

Empfehlung 9:

Die Abwicklung von Förderprogrammen durch Ministerien ist allenfalls bei der Überschreitung eines bestimmten Bewilligungsbetrages oder Besonderheiten denkbar. Die Bayerische Staatsregierung hat in den Fördergrundsätzen beispielsweise folgende Festlegung getroffen: „[...] Bei Projekten mehr als 4 Mio. Euro kann der Vorbehalt einer ministeriellen Zustimmung aus der finanziellen Bedeutung der Einzelfallentscheidung gerechtfertigt sein.“⁵⁸ In Niedersachsen hat das Finanzministerium (FM) geregelt, dass die Ministerien in Einzelfällen bewilligen dürfen, „wenn eine landeseinheitliche Entscheidungs- und Vergabep Praxis nicht durch eine Koordination der Tätigkeit nachgeordneter Bewilligungsbehörden sichergestellt werden kann. Das Gleiche gilt, wenn die Koordinierungstätigkeit oder der Aufwand für die Weitergabe von notwendigen Informationen in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand bei einer Bewilligung durch das Ministerium selbst steht. Die obersten Landesbehörden haben dann das gesamte Bewilligungsverfahren abzuwickeln und auch die Verwendungsnachweise zu prüfen.“⁵⁹

Um eine einheitliche Verfahrens Praxis sicherzustellen, sollte die Landesregierung eine verbindliche Regelung treffen.

4.2.2 Sachbearbeitung durch die Regierungspräsidien

Von den einbezogenen 168 Förderprogrammen erfolgen bei

- 68 Förderprogrammen die Bewilligungen,
- 51 Förderprogrammen die Auszahlungsverfahren,

⁵⁸ Anlage 1 zu den Organisationsrichtlinien, Bekanntmachung der Bayer. Staatsregierung vom 06.11.2001 (Beilage zu StAnz Nr. 50, AllMBl S. 634), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 11. Dezember 2006 (AllMBl S. 685).

⁵⁹ Nds. MBl. Nr. 4/2006 S. 47 ff., Abschnitt XI., Nr. 24 des Runderlasses.

- 46 Förderprogrammen die Prüfung der Verwendungsnachweise

vollständig oder teilweise durch die Regierungspräsidien. Die Abwicklung von einzelnen Förderprogrammen erfolgt entweder durch alle Regierungspräsidien (z. B. Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuser, Zuschüsse Denkmalschutz oder Förderung der Jugendberufshilfe) oder in Vor-Ort-Zuständigkeit von einem Regierungspräsidium (z. B. Verbraucherinsolvenzverfahren, Förderung der Frauenverbände oder die Förderung des Landesseniorenrates).

Bei den Einzelprüfungen wurden Unterschiede in der Bearbeitung und Abwicklung zwischen den Regierungspräsidien festgestellt. Beispielsweise wurden beim AFP 39 Bewilligungen je VZÄ beim Regierungspräsidium Stuttgart und lediglich 13 Bewilligungen je VZÄ beim Regierungspräsidium Karlsruhe bearbeitet.

Bei der Förderung des laufenden Betriebs der Frauen- und Kinderschutzhäuser (FKH) hat der Rechnungshof bei den Regierungspräsidien eine Selbsteinschätzung durchgeführt. Die ermittelten Verwaltungskosten je Bescheid hatten eine Bandbreite von 39 Euro bis zu 738 Euro. Im Durchschnitt lagen die Verwaltungskosten der vier Regierungspräsidien bei 235 Euro je Bescheid.

4.2.2.1 Optimierungspotenzial aus Sicht der Regierungspräsidien

Aus Sicht der Regierungspräsidien könnte die Abwicklung von Förderprogrammen optimiert werden. Hierzu wurden im Projekt „Aufgabenkritik und Aufgabenabbau bei den Regierungspräsidien“ konkrete Vorschläge zu einzelnen Fördermaßnahmen erarbeitet.

Empfehlung 10:

Bei Förderprogrammen mit geringen Antragszahlen oder komplexen Sachverhalten sollte grundsätzlich eine Vor-Ort-Zuständigkeit begründet werden. Die Einarbeitung in die einzelnen Förderatbestände ist mit einem hohen Rechercheaufwand für die Sachbearbeiter verbunden. Spezialisierte Fachkenntnisse lassen sich mit den geringen Fallzahlen nicht sammeln. Durch eine Vor-Ort-Zuständigkeit können die Verwaltungskosten vermindert, die Qualität der Aufgabenerledigung erhöht und eine einheitliche Abwicklung sichergestellt werden. Eine Vor-Ort-Zuständigkeit ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn eine Präsenz in der Fläche nicht erforderlich ist.

Die nachgeordneten Behörden sind stärker in den Kommunikationsprozess einzubeziehen. Sie verfügen über umfassende Kenntnisse und Erfahrungswerte zur operativen Umsetzung von Fördermaßnahmen und können die auf dieser Ebene entstehenden Verwaltungskosten am besten einschätzen.

Die Förderprogramme sollten nach einheitlichen Kriterien abgewickelt werden. Durch gezielte Vergleiche zwischen den Regierungspräsidien könnten die Unterschiede bei der Abwicklung erkannt und im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes modifiziert werden.

4.2.3 Einbindung der unteren Verwaltungsbehörden des Landes und Dritter

24 von 168 einbezogenen Förderprogrammen werden vollständig oder teilweise durch die Stadt- und Landkreise - teilweise als untere Verwaltungsbehörde des Landes - oder durch Dritte⁶⁰ abgewickelt. Hauptsächlich sind die Stadt- und Landkreise mit Förderprogrammen des Landes befasst. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Einbeziehung dieser Beteiligten wurde im Vorfeld der Aufgabenübertragungen nicht durchgeführt. Insgesamt wird bei fünf Förderprogrammen ein Kostenersatz geleistet, der im Fördercontrolling bei den Verwaltungskosten verbucht wird.

Vom Landkreistag und den befragten Landratsämtern wurde kritisch angemerkt, dass die ausführenden Dienststellen vor der Auflage neuer Fördermaßnahmen oder bei der Anpassung bestehender Programme von den Ministerien kaum beteiligt werden.

4.2.3.1 Verwaltungskooperationen

In einer Einzelprüfung wurden auch die Nebengesetze zum sozialen Entschädigungsrecht betrachtet. Hierbei wurde die seit 2005 gültige Zuständigkeit zur Bearbeitung der Nebengesetze von den kommunalen Dienststellen überwiegend kritisch bewertet. Häufig sehen sich die Sachbearbeiter seltenen Einzelfallentscheidungen gegenüber. Diese erfordern einen hohen Rechercheaufwand zur Rechtslage. In der Folge entstehen hohe Verwaltungskosten. Aus Sicht der betroffenen Bearbeiter würde eine Konzentration des Fachwissens durch Kooperationen eine deutliche Einsparung bei den Verwaltungskosten und einheitliche Entscheidungen bringen.

4.2.3.2 Kommunale Daseinsvorsorge

Bei den Einzelprüfungen wurde festgestellt, dass das Land Aufgaben, die zur allgemeinen Daseinsvorsorge der Kommunen gehören, mit zusätzlichen Landesmitteln fördert. So sind beispielsweise die Stadt- und Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe für die Unterbringung von Frauen und Kindern, die Schutz und Hilfe vor häuslicher Gewalt suchen, verantwortlich. Die Förderung der Pflegedienste ist eine kommunale Aufgabe. Die bedarfsgerechte örtliche Versorgung mit suchthilfebezogenen Einrichtungen ist vorrangig Aufgabe der Stadt- und Landkreise. Für diese Aufgabenfelder liegt die Bedarfs- und Finanzierungsverantwortung in kommunaler Zuständigkeit. Es sollten nur Landesmittel eingesetzt werden, wenn ein solches Engagement für den gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und der Angebote im Land erforderlich ist.

4.2.3.3 Einbindung von Verbänden

Neben den Stadt- und Landkreisen wickeln auch Verbände im Auftrag des Landes Förderprogramme ab. Beispielsweise erfolgt die Förderung des Breiten- und Freizeitsports durch die Sportverbände.

⁶⁰ Hierzu gehören insbesondere die Stadt- und Landkreise soweit sie nicht als untere Verwaltungsbehörden des Landes tätig sind, der Kommunalverband für Jugend und Soziales, Verbände, Vereine und sonstige Institutionen. Nicht enthalten sind die Daten der L-Bank, da diese unter Punkt 4.2.4 gesondert behandelt werden.

Empfehlung 11:

Bei der Entscheidung über die Einbindung von unteren Verwaltungsbehörden des Landes und Dritten müssen wirtschaftliche Aspekte mit berücksichtigt werden. Die ausführenden Dienststellen müssen bei der Auflage oder Anpassung von Förderprogrammen im Vorfeld beteiligt werden. Nur so lassen sich wirtschaftliche Verfahrensabläufe sicherstellen.

Bei komplexen Programmen könnte durch Kooperationen oder die Bündelung von Zuständigkeiten für bestimmte Sachverhaltsgruppen bei wenigen Landratsämtern der Kostenanteil vermindert werden. Gleichzeitig würde sich die Qualität der Aufgabenerledigung erhöhen. Bestehende Kooperationen bei den Landratsämtern im Bereich des sozialen Entschädigungsrechts oder bei der SchALVO bestätigen dies. Die Landesregierung sollte in diesem Sinne beratend auf die Stadt- und Landkreise einwirken.

Ergänzende Freiwilligkeitsleistungen des Landes für Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge müssen auf ihre Notwendigkeit geprüft werden. Sofern das Land Bedarf sieht, sollten die Kommunen oder der KVJS, als Bindeglied zwischen Land und den Kommunen, stärker in die Förderprogrammabwicklung eingebunden werden. Dies würde auch die kommunale Eigenverantwortung stärken.

Der Rechnungshof schließt sich der Einschätzung des Regierungspräsidiums Karlsruhe an, wonach „für eine Verbandsförderung alle Förderprogramme in Betracht kommen, bei denen

- alle oder doch die meisten Zuwendungsempfänger Mitglied in einem oder wenigen Verbänden sind,
- die Verbände ihrer Struktur nach für die Aufgabenwahrnehmung geeignet sind,
- eine stringente Überprüfung der geförderten Leistungen und der Wirtschaftlichkeit des Aufgabenvollzugs durch die Verbände möglich ist.“

Die Landesregierung sollte die Förderprogramme ermitteln, die diesen Anforderungen entsprechen und eine mögliche Übertragung prüfen. Dadurch dürfen keine nachteiligen Auswirkungen auf die Verwaltungsabläufe anderer Aufgaben oder die Bündelungswirkung für den Bürger entstehen.

4.2.4 Einbindung der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -

Nach § 3 Absatz 1 Gesetz über die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank - hat die L-Bank den staatlichen Auftrag, das Land bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben, insbesondere in den Bereichen der Struktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, zu unterstützen und dabei Fördermaßnahmen im Einklang mit den Beihilfevorschriften der Europäischen Gemeinschaft zu verwalten und durchzuführen.

Die von der L-Bank zu übernehmenden Aufgaben und die jeweilige Vergütung werden zwischen dem zuständigen Ressort und der L-Bank vertraglich festgehalten. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden im Bereich Finanzhilfen der L-Bank neben einer Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 1991 insgesamt 26 Verträge mit fünf Ressorts (MFW, UM, SM, MLR, KM), der Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg, der Stiftung Baden-Württemberg und der Filmförderanstalt des Bundes.

Der Rechnungshof hat in der Denkschrift 1995 Beitrag Nr. 5 unter anderem empfohlen, die Staatsschuldenverwaltung Baden-Württemberg aufzulösen und zu prüfen, ob ein Teil der bisher dort wahrgenommenen Aufgaben der Förderprogrammabwicklung nicht auf die L-Bank übertragen werden können. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen haben dazu geführt, dass der Rechnungshof die komplette Aufgabenübertragung auf die L-Bank gefordert hat. Der Landtag hat am 17.12.1997 das Gesetz zur Aufhebung der Staatsschuldenverwaltung Baden-Württemberg zum 01.01.1998 beschlossen. Mit Verordnung des Finanzministeriums vom 18. Dezember 1997 wurde im Einvernehmen mit WM, SM und MLR die Abwicklung der in die Zuständigkeit der Staatsschuldenverwaltung fallenden Finanzhilfen auf die L-Bank übertragen und eine Andienungspflicht vereinbart. Mit dem Aufgabenübergang ging auch das Personal der Staatsschuldenverwaltung auf die L-Bank über.

Die damalige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Landesregierung müsste aufgrund der seither eingetretenen Veränderungen aktualisiert werden.

4.2.4.1 Auftragsbearbeitung

Die Förderressorts nehmen die Dienste der L-Bank in unterschiedlicher Art und Weise in Anspruch. Daher reichen die Aufgaben von der Weiterleitung von vordefinierten Fördersummen bis hin zur eigenständigen Abwicklung von Förderprogrammen.

Für die Auftragswahrnehmung durch die L-Bank wurden von den einzelnen Ministerien folgende Gründe genannt:

- Der Ergänzungsvereinbarung lagen Überlegungen der Effizienzsteigerung zugrunde, vor allem durch Bündelung vielfältiger Förderaufgaben und den Einsatz hochwertiger IT-Systeme.
- Aufgaben aus Kapazitätsgründen auf die L-Bank übertragen.
- Der L-Bank wurden durch eine Ergänzungsvereinbarung die Aufgaben einer zwischengeschalteten Stelle der Verwaltungsbehörde für die Abwicklung des Europäischen Sozialfonds übertragen.
- Auflösung der Staatsschuldenverwaltung, Übertragung der Aufgaben auf die L-Bank.
- Bearbeitung durch die L-Bank ist wirtschaftlicher.
- L-Bank verfügt über die notwendigen Kenntnisse zur Abwicklung von EU Förderprogrammen (z. B. Cluster Forst und Holz). Das vorgeschriebene zentrale Auszahlungs- und Buchungssystem ist bereits vorhanden.
- Operative Abwicklung durch L-Bank da Darlehensförderung.
- Nach der Rahmenvereinbarung zwischen FM und L-Bank besteht eine Andienungspflicht.
- Verwaltungsvereinfachung.

- Effizienzsteigerung, durch Bündelung vielfältiger Förderaufgaben und den Einsatz hochentwickelter IT-Systeme.
- Beschluss des Ministerrats.
- Zentrale Struktur ermöglicht eine einheitliche Bewilligungspraxis. Kombination aus Zuschuss und Zinsbewilligung konnte eingeführt werden.

Grundsätzlich sollte eine Auftragsbearbeitung durch die L-Bank nur erfolgen, wenn eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt wurde oder bankspezifischer Sachverstand (z. B. bei der Gewährung von Darlehen oder Zinszuschüssen) erforderlich ist. Vor der Übertragung von Aufgaben an die L-Bank wurde bei zehn Förderprogrammen eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. Für die Weiterleitung von Bewilligungsbescheiden mit vordefinierten Summen und die ausschließliche Auszahlung von Fördermitteln müssen die Dienste der Bank nicht in Anspruch genommen werden.⁶¹

Bei der Abwicklung von Förderprogrammen werden von der L-Bank folgende Punkte bemängelt:

- Wenige Förderprogramme werden gleich abgewickelt, es gibt eine Vielzahl von Abwicklungsvarianten.
- Der Umgang der Ressorts mit der L-Bank ist sehr unterschiedlich.
- Wird ein Förderprogramm geändert, wird die L-Bank im Vorfeld hierüber oft nicht informiert.
- Bei der Frage, wie ein Förderprogramm abgewickelt werden soll, wird die L-Bank in der Regel nicht einbezogen (positives Beispiel, bei der die L-Bank einbezogen wurde, ist die Sprachförderung).

4.2.4.2 Fördervolumen

Die L-Bank wickelt Förderprogramme mit geringem Fördervolumen und wenigen Fördermittelpfängern (z. B. Förderung des Hilfsverein für seelische Gesundheit in Baden-Württemberg, Fördervolumen 200.000 Euro, eine Auszahlung) aber auch Programme mit hohem Fördervolumen und zahlreichen Fördermittelpfängern, z. B. ELER (kommunal und privat nicht gewerblich), Fördervolumen rund 50 Mio. Euro, rund 1.600 Auszahlungen) ab.

4.2.4.3 Vergütung

Nach § 9 der Rahmenvereinbarung über die Durchführung und Abwicklung von Förderprogrammen⁶² ist die L-Bank berechtigt, für ihre Leistungen eine Vergütung zu erheben. Dies erfordert eine Vereinbarung zwischen dem zuständigen Ministerium und der L-Bank vor Beginn der

⁶¹ Siehe im Ergebnis auch Sächsischer Rechnungshof, Empfehlungen zu strategischen Förderkonzepten und Förderinstrumenten sowie zur künftigen Rolle der Sächsischen Aufbaubank (SAB), Beratende Äußerung gemäß § 88 Absatz 2 SäHO, Oktober 2011, Seite 9 ff.

⁶² Vom 23. September 1991/23. Oktober 1991.

Fördermaßnahme. Maßgabe für die Vergütung ist der Verwaltungsaufwand und das Risiko des Förderprogramms.

Eine einheitliche Vergütungsstruktur ist nicht vorhanden. Vorwiegend wurden folgende Vergütungsformen vereinbart:

- Verwaltungskostenbeitrag in Prozent der ausgezahlten Förderung,
- Kosten je Fall,
- Pauschale Vergütung für ein Förderprogramm (in der Regel je Jahr),
- Stundensätze, die mit der Anzahl der geleisteten Stunden abgerechnet werden,
- bei einigen Infrastrukturförderungen (z. B. Krankenhausförderung, Städtebau, Wasser und Abwasser) wurde keine Vergütung vereinbart. Hier wird vom Land unterstellt, dass die L-Bank den Aufwand aus den Zinserträgen decken kann.

Der Kostenersatz wird bei 27 Förderprogrammen im Fördercontrolling berücksichtigt. Bei 26 Förderprogrammen wird der Ersatz bei den Verwaltungskosten und bei einem Förderprogramm bei den Fördermittel- und Transferausgaben verbucht.

4.2.4.4 Gesamtverwaltungskosten

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltungen der Programme ordnet die L-Bank ein Großteil der entstehenden Kosten nicht direkt dem einzelnen Förderprogramm zu. Einzelne Förderprogramme wurden zu Programmgruppen zusammengefasst. Nach § 12 des Gesetzes über die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank - untersteht die Bank der Aufsicht des Landes. Die Aufsicht wird vom MFW im Einvernehmen mit dem jeweils fachlich zuständigen Ministerium ausgeübt. Zur Ausübung der Aufsichtspflicht ist es unter anderem erforderlich, Informationen zu den entstandenen Verwaltungskosten einzuholen. Die erforderlichen Weisungen können von der Aufsichtsbehörde erteilt werden.

Empfehlung 12:

Die bisherige Praxis zur Übertragung von Aufgaben auf die L-Bank ist unsystematisch und für alle Beteiligten unbefriedigend. Den Ministerien stehen keine Informationen über die tatsächlichen Aufwendungen der L-Bank für die Abwicklung von einzelnen Förderprogrammen zur Verfügung. Diese haben sie bisher vielfach nicht interessiert. Sie können daher nicht nachvollziehen, ob die vereinbarten Vergütungssätze sachgerecht sind. Die L-Bank sollte zukünftig ihre Aufwendungen für jedes Förderprogramm möglichst separat erfassen und gegenüber dem jeweils zuständigen Ministerium jährlich offenlegen.

Bei der Entscheidung, wer ein neues Förderprogramm abwickelt, müssen wirtschaftliche Gesichtspunkte mit berücksichtigt werden. Bei der Übertragung von Förderprogrammen auf die L-Bank ist als Kriterium mit einzubeziehen, ob bei der L-Bank notwendiges Fachwissen für diesen Förderbereich vorhanden ist oder aufgebaut werden muss. Ob die Vergütung der L-Bank niedriger wäre als die in den Landesdienststellen und den unteren Verwaltungsbehörden ersparten Kosten für Personal und sonstige Ressourcen, muss mit untersucht werden. Die Aufgabenübertragung auf die L-Bank könnte vor allem dann vorteilhaft sein, wenn die Förderform in die Kern-

kompetenz der Bank fällt, beispielsweise bei der Förderung durch Darlehen oder durch Zinszuschuss. Die Vor- und Nachteile jeder Abwicklungsalternative sind in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei der Konzeption, aber auch bei der späteren Evaluation des jeweiligen Förderprogramms darzustellen. Nach eigenen Aussagen der L-Bank ist ein Workflow-Verfahren bereits jetzt im Einsatz, mit dem alle Verfahren bearbeitet werden können.

Welche Institution welches Förderprogramm umsetzt (Ministerien, Regierungspräsidien, untere Verwaltungsbehörden, L-Bank, sonstige) sollte nachvollziehbar und rational entschieden werden. Dabei müssen insbesondere folgende Aspekte in der Entscheidung abgearbeitet werden:

- Ministerien haben in erster Linie strategische Aufgaben. Sie sollten allenfalls in besonderen Ausnahmefällen Förderprogramme abzuwickeln haben.
- Mit der L-Bank hat das Land eine Institution, die in ihrer Eigenschaft als Förderbank über ein Know-how im Bereich der Abwicklung von Förderprogrammen und im Bereich Fördercontrolling verfügt. Dieses zentrale Know-how sollten die Ministerien systematischer und stärker nutzen, wenn dadurch Förderprogramme wirtschaftlicher umgesetzt werden können.
- Die Entscheidung, welche Institution ein Förderprogramm umsetzt, sollte, soweit die fachlichen Anforderungen erfüllt sind, primär nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Dabei sollte die L-Bank im Bereich Abwicklung von Förderprogrammen als möglicher Dienstleister in die Auswahl mit einbezogen werden.

Für die Leistungen der L-Bank sollten transparente Vergütungssätze festgelegt werden. Entsprechend den Ausführungen in der Denkschrift des Jahres 2002, Beitrag Nr. 17, sollten sich die Vergütungssätze an den tatsächlichen Kosten für die erbrachte Leistung orientieren. In der KLR des Landes ist der Kostenersatz bei den Verwaltungskosten zu verbuchen, da der Aufwand bei der Bearbeitung von Förderprogrammen entsteht.

4.3 Ziele der Förderprogramme

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip der §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung setzt eine Zuwendung ein zwingendes Landesinteresse voraus. Durch die Förderung müssen Ziele erreicht werden, die ohne Förderung nicht zu erreichen sind. Zuwendungen müssen eine Steuerungswirkung haben. Wenn alle Förderprogramme unter dieser Prämisse beurteilt würden, könnte auf eine Vielzahl von Förderprogrammen verzichtet werden.

Wesentliche Grundlage für das Controlling von Förderprogrammen ist die Festlegung klarer Ziele. Eine wirksame Steuerung setzt voraus, dass die Verwaltungsebene aus den politisch motivierten Oberzielen Teilziele ableitet.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, Informationen zu den Zielen der Förderprogramme zu erhalten. Hierzu einige Beispiele:

4.3.1 Staatshaushaltsplan

Bei der Veranschlagung von Fördermitteln sind nach Nr. 3.2 und 3.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 Landeshaushaltsordnung insbesondere

- die Ziele zu nennen,
- darzustellen, nach welchen Kriterien Erfolgskontrollen durchgeführt werden,
- der Wirkungserfolg der Zuwendung darzulegen und
- Erkenntnisse aus der Prüfung der Verwendungsnachweise, einschließlich Erfolgskontrollen, darzustellen.

Nach Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 27 Landeshaushaltsordnung bestimmt das MFW bei der Planaufstellung die Form und Anzahl der vorzulegenden Unterlagen. In den Planausschreiben weist das Ministerium auf den befristeten Charakter staatlicher Zuwendungen hin. Zuwendungen sind einzustellen oder abzubauen, wenn das Förderziel erreicht ist oder auf andere Weise erreicht werden kann. Im Planausschreiben für den Doppelhaushalt 2013/2014 wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass bestehende Förderprogramme unter Beachtung der §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung sowie der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften auf Strategiekonformität, Effektivität und Effizienz zu untersuchen sind. Eine konkrete Aufforderung zur Vorlage der Prüfungsergebnisse ist im Planausschreiben nicht enthalten. Ob die Prüfung von Förderprogrammen im Planaufstellungsverfahren entsprechend thematisiert wird, ist offen. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit haben diese Formulierungen mehr Alibi charakter.

Aus den Einzelplänen der Ministerien können nur eingeschränkt Informationen zu den Zielen von Förderprogrammen oder Fördermaßnahmen gewonnen werden. Größtenteils sind bei den entsprechenden Kapiteln und Titeln nur die Zweckbestimmung und die Haushaltsansätze beschrieben. Nur teilweise werden die Zweckbestimmungen in den Erläuterungen konkretisiert.

4.3.2 Produktorientierte Informationen

Durch die produktorientierten Informationen soll die kamerale Sichtweise auf Einnahmen und Ausgaben um outputorientierte Informationen ergänzt werden. Für die Fach- und Servicebereiche werden Ziele und Messgrößen zur Zielerreichung genannt. Nachfolgend werden einige Förderprogrammziele dargestellt:

Tabelle 14: Zieldarstellung im produktorientierten Haushalt (Beispiele)

Förderprogramm	Zieldarstellung im produktorientierten Haushalt
Förderung der Chancengleichheit, Förderprogramm Mädchen und Jungen, Förderung der Frauenverbände	Förderung der Chancengleichheit, insbesondere in Bildung, Beruf, Familie und Gesellschaft.
Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuser	Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen, Beratungsstellen und Projekten (Betrieb). Situation gewaltbetroffener Frauen und Opfer von Menschenhandel verbessern.
Förderung der Arbeitskreise Leben und des Hilfsvereins für seelische Gesundheit	Stärkung der Selbsthilfe (SH) auf dem Gebiet der Gesundheitspflege (Psychiatrie).
Förderprogramm Suchtprävention und Suchthilfe	Auf- und Ausbau von bedarfsgerechten ambulanten, teilstationären und stationären Strukturen zur Behandlung von Abhängigkeitserkrankungen.
Förderung und Unterstützung pflegender Angehöriger und ehrenamtlicher Helfer	Entlastung pflegender Angehöriger, Unterstützung ehrenamtlicher Helfer und familienbezogene Leistungen.
Fördermaßnahme Ausgleichsleistung gemäß SchALVO im Förderprogramm Erhaltung und Sicherung landwirtschaftlicher Betriebe	Erhaltung der Kulturlandwirtschaft durch nachhaltige Bewirtschaftung.
Sportförderung	Ressourcen effektiv, effizient und nachhaltig einsetzen.
Förderung der Weiterbildung	Ressourcen effektiv, effizient und nachhaltig einsetzen.
Förderung der Kontaktstelle Frau und Beruf	Förderung Kontaktstellen Frau und Beruf: Chancengleichheit von Frauen und Männer in Ausbildung und Beruf sowie MINT Programm.
Förderung der Existenzgründungs- und Unternehmensnachfolgeberatung	Förderung Existenzgründungsberatung: Bewertung Gründungsideen; Erstellung und Umsetzung Businessplan.
Berufliche Weiterbildung	Förderung Netzwerk für berufliche Fortbildung; Verbreitung des regionalen Angebots.
Förderung von Energietechnik, erneuerbaren Energien und Energieeffizienz	Förderprogramm „Demonstrationsvorhaben Energie und Bioenergiedörfer“, Förderprogramm „Wohnen mit Zukunft: Erneuerbare Energien“, „Heizen und Wärmenetze mit erneuerbaren Energien (EFRE)“.

Die im produktorientierten Haushalt beschriebenen Ziele sind größtenteils keine klassischen Ziele im Sinne des Fördercontrollings. Sie beschreiben das Programm oft nur mit gleichen oder anderen Worten oder belegen das Programm mit politischen Schlagworten. Konkrete Ziele werden meist nicht definiert. Insbesondere lassen sich folgende Fragen⁶³ nicht beantworten:

- Welches Problem soll gelöst werden?
- Welche Maßnahmen tragen zur Problemlösung bei?
- Welches Ziel wird angestrebt?
- Welcher Zielerreichungsgrad wird angestrebt?
- Innerhalb welcher Zeitspanne soll das Ziel erreicht werden?

⁶³ Siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, September 2004, Abschnitt C, Seite 1 ff.

Diese Fragen zeigen auf, dass Förderprogramme bisher vielfach nicht unter diesen Prämissen aufgelegt wurden.

4.3.3 Förderprogrammsteckbriefe

In den meisten Förderprogrammsteckbriefen werden nur die politischen Oberziele beschrieben. Die unter Punkt 4.3.2 aufgeworfenen Fragen lassen sich auch in den Förderprogrammsteckbriefen nicht beantworten. Größtenteils beschreiben die dargestellten Ziele qualitative Prozesse. Die Zielerreichung kann nur mit erheblichem Aufwand festgestellt werden. Das erhebliche Landesinteresse lässt sich in den meisten Fällen nicht aus der Zielbeschreibung ableiten.

4.3.4 Förderrichtlinien

Die mit dem staatlichen Mitteleinsatz verfolgten Ziele der Zuwendung sind in den Richtlinien darzustellen. Soweit möglich sind Messgrößen in Form von Erfolgskriterien oder Kennzahlen festzulegen, anhand deren der Zuwendungserfolg beurteilt werden kann.⁶⁴ Wegen der Vielzahl an Förderrichtlinien kann keine abschließende Wertung der dargestellten Ziele erfolgen. Die Prüfungserfahrungen der Finanzkontrolle sind allerdings homogen. Beispielhaft sind in der folgenden Tabelle Anmerkungen zu Förderrichtlinien in Prüfungsmitteilungen der Finanzkontrolle zu Förderprogrammen aufgeführt:

Tabelle 15: Anmerkung zu den Förderrichtlinien (Beispiele)

Förderprogramm	Jahr der Prüfungsmitteilung	Anmerkung (Auszug)
Verwendung der Mittel aus der Jagdabgabe	2010 ⁶⁵	Für die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Jagdabgabe wurden in Baden-Württemberg keine Richtlinien erlassen. Obwohl das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz den Erlass einer „Richtlinie Jagdabgabe“ wiederholt zusagte, ist dies bislang nicht erfolgt.
Förderung des Wanderwesens	2010 ⁶⁶	Die Richtlinie für die Förderung der Wanderorganisationen reicht nicht (mehr) aus, um Einzelmaßnahmen sinnvoll auszuwählen und die förderfähige Kostenmasse zielgerichtet zu beschreiben. [...] Viele Einzelprojekte und Maßnahmen entsprechen nicht den Anforderungen der Richtlinie. Bei ihnen stehen andere Nutzungen als die Beherbergung von Wanderern im Vordergrund. Sie hätten nicht gefördert werden dürfen.
Förderprogramm Suchtprävention und Suchthilfe	2011 ⁶⁷	Das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren hat Ziele in den Verwaltungsvorschriften genannt. Erfolgskriterien oder Kennzahlen hat es indes nicht festgelegt.

⁶⁴ Siehe Anlage 5 zu Nr. 15.5 zu § 44 Landeshaushaltsordnung, im Ergebnis auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, September 2004, Abschnitt C, Seite 2.

⁶⁵ Az.: S/2-0802H00000-0901/02.

⁶⁶ Az.: S/3-0460V00000-0901.

⁶⁷ Az.: S/1-0922H00000-1101.

Diese Anmerkungen zeigen beispielhaft, dass die Ziele von Förderprogrammen in den Richtlinien oftmals nicht hinreichend beschrieben werden. Konkrete Zielsetzungen lassen sich hieraus nicht ableiten.

4.3.5 Unterschiedliche Darstellung der Zielsetzung

Bei der Auswertung der Einzelprüfungen hat sich gezeigt, dass die Zielsetzungen in den produktorientierten Informationen, den Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien sowie den Förderprogrammsteckbriefen nicht zusammen passen. Einige Beispiele:

Tabelle 16: Vergleich Zielsetzungen

Förderprogramm, Fördermaßnahme	Produktorientierte Informationen	Verwaltungsvorschrift, Förderrichtlinie	Förderprogrammsteckbrief
Agrarinvestitionsförderprogramm	Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch Verbesserung der Produktionsbedingungen.	Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft. Die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raums sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt sind ebenso zu berücksichtigen, wie die Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen.	Strukturelle Entwicklung von landwirtschaftlichen Unternehmen. Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für landwirtschaftliche Betriebe. Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten in der Landwirtschaft. Unterstützung der Betriebe bei der Umsetzung gesellschaftlicher Anforderungen an die landwirtschaftlichen Betriebe beim Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz.
Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuser (Betrieb)	Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen, Beratungsstellen und Projekten (Betrieb). Situation gewaltbetroffener Frauen und Opfer von Menschenhandel verbessern.	Zusätzlich zu den grundständigen Aufgaben sollen die Frauen- und Kinderschutzhäuser verstärkt präventive und nachsorgende Aufgaben wahrnehmen, die grundsätzlich zur Vermeidung von Aufenthalten in Frauen- und Kinderschutzhäusern geeignet sind.	Verbesserung der Situation gewaltbetroffener Frauen und Kinder.
Förderung der Chancengleichheit	Förderung der Chancengleichheit, insbesondere in Bildung, Beruf, Familie und Gesellschaft.	-	Beseitigung bestehender Nachteile von Frauen in der Gesellschaft sowie Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Beseitigung geschlechterspezifischer Diskriminierung im Hochschulbereich, mehr Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft und im Hochschulbereich. Gleichstellung der Frauen im Beschäftigungssystem.
Förderung der Arbeitskreise Leben	Versorgung in der Psychiatrie.	Als Träger der Selbsthilfe werden die Arbeitskreise Leben vom Land gefördert.	Suizidprävention durch ehrenamtliche Helfer. Die geförderten Fachkraftstellen der Arbeitskreise Leben leisten die Anwerbung, Aus- und Fortbildung, Einsatzplanung, Koordination und Supervision dieser Helfer.
Ausgleichszahlungen gemäß der Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung	Erhaltung der Kulturlandschaft durch nachhaltige Bewirtschaftung.	Vermeidung der Verschmutzung durch mikrobielle Einträge und Einbringung von Pestiziden. Minimierung von Nitratreinträgen. Sanierung von übermäßig mit Nitrat belasteten Grundwasservorkommen. Einkommensausgleich für die Bewirtschafter.	Sicherung und Verbesserung der Grundwasserqualität.

Empfehlungen 13:

Allgemein gehaltene politische Oberziele reichen als Begründung für Förderprogramme nicht aus. Die Verwaltung muss Ziele präzise und programmspezifisch sowie nachvollziehbar formulieren. Die Leitfragen, die in einer solchen Zielkonzeption beantwortet werden müssen, werden in der Literatur umfänglich dargestellt, siehe hierzu Anlage 8⁶⁸.

Im Anschluss an die Zielkonzeption ist ein kennzahlengestütztes Zielsystem zu entwickeln. Der Rechnungshof hat für das Förderprogramm Mädchen und Jungen einen beispielhaften Vorschlag ausgearbeitet, siehe Anlage 9.

Vor der Veranschlagung von Haushaltsmitteln für neue Förderprogramme oder bei Anpassungen von bestehenden Förderprogrammen müssen die Leitfragen und das kennzahlengestützte Zielsystem durch den Ministerrat beschlossen werden. Die Forderung zur Erarbeitung einer Zielkonzeption mit einem kennzahlengestützten Zielsystem macht eine intensive Auseinandersetzung mit den vorhandenen und neu aufzulegenden Programmen notwendig. Auch dadurch können sich neue Programme vermeiden lassen und bestehende Programme schnell als überflüssig erweisen.

Die strategischen Ziele und die Auswahl der Messgrößen sind in den produktorientierten Informationen, den Richtlinien und Hinweisen zu den Förderprogrammen sowie in den Förderprogrammsteckbriefen möglichst einheitlich darzustellen.

Wenn bei einem Förderprogramm keine nachvollziehbaren Ziele benannt werden können, muss auf die Förderung verzichtet werden. Eine Förderung ist von Anfang an zum Scheitern verurteilt, wenn man nicht weiß, was verändert werden soll.

4.4 Kennzahlen zur Erfolgsmessung

Steuerungsrelevante Kennzahlen sind die Grundvoraussetzung für ein zweckmäßiges Fördercontrolling. Der Grundgedanke des Controllings, während der Laufzeit des Förderprogrammes kontinuierlich die Eignung der bisher eingesetzten Haushaltsmittel zur Zielerreichung zu prüfen, setzt voraus, dass bereits bei der Konzeption geeignete und messbare Ziele definiert wurden.

Der Rechnungshof hat die Förderprogramme auch unter den Gesichtspunkten Kosten- und Wirkungscontrolling betrachtet. Die Ergebnisse der Untersuchung werden nachfolgend dargestellt.

4.4.1 Kennzahlen zum Kostencontrolling

Das Kostencontrolling soll die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens und Verwaltungshandelns abbilden. Realistische Kennzahlen geben erste Anhaltspunkte, ob das Verfahren zu aufwendig ist. Als Vergleichsmaßstäbe sind insbesondere Benchmarkingergebnisse und dokumentierte Erfahrungswerte geeignet. In der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling können Verfahrenskennzahlen und Kosten sowie statistische Kennzahlen abgerufen werden.

Das Arbeitspapier zum Fördercontrolling sieht unter anderem die Definition von landeseinheitlichen Kennzahlen vor, die von allen Förderressorts zu pflegen sind. Diese werden insbesondere

⁶⁸ Siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, September 2004, Abschnitt C, Seite 1 ff., KGSt Bericht; Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren; Bericht Nr. 3/2001.

zur Auswertung von Mengengerüsten und der Verwaltungskostenquote herangezogen. Folgende landeseinheitlichen Kennzahlen werden gepflegt:

- Förderprogrammvolume,
- Anzahl gestellter Anträge,
- Anzahl bearbeiteter Anträge,
- Anzahl Bewilligungen,
- Anzahl Rückforderungen,
- Fördermittelvolume.

Die Validität der landeseinheitlichen Kennzahlen wird durch die NeStUL, z. B. über Zeitreihenvergleiche oder Behördenvergleiche geprüft. Buchungsvorgaben sind vorhanden. Für die Pflege der landeseinheitlichen Kennzahlen wurde den Ressorts ein Auslegungsspielraum eingeräumt. Bei den Einzelprüfungen der Finanzkontrolle wurde festgestellt, dass dieser zu unterschiedlichen Interpretationen der Inhalte der landeseinheitlichen Kennzahlen führt. Die Kennzahlen sind nur bedingt aussagekräftig. Ein hohes Fehlerrisiko entsteht durch die manuelle Erfassung der Kennzahlen, da die Buchungsvorgaben im Arbeitspapier zum Fördercontrolling nicht hinreichend erläutert werden oder den buchungsberechtigten Stellen nicht bekannt sind. Hierdurch entwickelte sich in den vergangenen Jahren eine Eigendynamik im Buchungsverhalten. Aufgrund dieser Erkenntnisse hat das MFW im Jahr 2012, gemeinsam mit den Förderressorts, die Definition der Verfahrenskennzahlen konkretisiert.

Wie unter Punkt 2.2 dargestellt, wurde bei der Prüfung des Ressourceneinsatzes, der KLR sowie des Fördercontrollings bei den geprüften Ministerien Fehlbuchungen festgestellt. Aufgrund der Fehlbuchungen können einzelne Förderprogramme bei der Kennzahlenauswertung zu Unrecht als kostenintensiv oder wenig kostenintensiv ausgewiesen werden. Des Weiteren wurden die Verwaltungskosten, die außerhalb der Landesverwaltung entstehen, nicht im Fördercontrolling berücksichtigt. Beim Förderprogramm STÄRKE wurde der Kostenersatz, der für die Erledigung der Aufgaben bei der Abwicklung des Förderprogramms geleistet wird, an den KVJS als Fördermittelausgabe verbucht. Er ist aber den Verwaltungskosten zuzuordnen. Die Kreise können 3 Prozent der ihnen zugewiesenen Mittel für Werbung verwenden. Diese Mittel wurden bei den Fördermittelausgaben verbucht. Als Sachausgaben für das Förderprogramm sind sie den Verwaltungskosten zuzuordnen. Durch die vorher beschriebene Buchungspraxis wurden die Fördermittelausgaben zu hoch und die Verwaltungskosten zu niedrig ausgewiesen.

Im Fördercontrolling - insbesondere im Geschäftsbereich des MLR - werden oft auch mehrere Fördermaßnahmen einem übergeordneten Förderprogramm zugeordnet. In diesen Fällen werden der Verwaltungsaufwand und die Fördermittel- und Transferausgaben der einzelnen Fördermaßnahmen grundsätzlich nicht abgebildet. Durch die Clusterbildung sind im Fördercontrolling keine steuerungsrelevanten Kennzahlen vorhanden.

Die im Fördercontrolling automatisch generierten Verfahrenskennzahlen (z. B. Verwaltungskosten je Bewilligung und je bearbeitetem Antrag, das Verhältnis der Verwaltungskosten zum Förderprogrammvolume oder die Personalkosten je Bewilligung und je bearbeitetem Antrag) sind aus den vorher genannten Gründen häufig nicht valide. Somit können die landeseinheitlichen Kennzahlen ohne weitere Prüfung nicht sinnvoll für das Kostencontrolling eingesetzt werden.

4.4.2 Kennzahlen zum Wirkungscontrolling

Grundvoraussetzung für das Wirkungscontrolling sind quantitativ messbare Ziele. Dies setzt die Kenntnis der Ist-Werte vor Beginn einer Förderung sowie den angestrebten Zielwert voraus. Sowohl bei den Einzelprüfungen als auch bei der Auswertung von Prüfungsmitteilungen aus zurückliegenden Jahren wurde ersichtlich, dass dem Wirkungscontrolling keine große Bedeutung beigemessen wird. Oftmals wurden keine messbaren Ziele definiert oder Kennzahlen erhoben, die keinen Einfluss auf das angestrebte Ziel haben. Vorhandene Kennzahlen werden nicht dokumentiert oder nicht für die Erfolgskontrolle herangezogen.

Kennzahlen zum Wirkungscontrolling können aus unterschiedlichen Quellen ermittelt werden. Nachfolgend werden die Darstellungen im produktorientierten Haushalt, den Förderprogrammsteckbriefen, den Förderrichtlinien und in den Verwendungsnachweisen beschrieben und bewertet.

4.4.2.1 Produktorientierter Haushalt

In den produktorientierten Informationen werden vor den entsprechenden Kapiteln Messgrößen zur Zielerreichung abgebildet. Nachfolgend werden einige Kennzahlen dargestellt und bewertet:

Tabelle 17: Messgrößen im produktorientierten Haushalt (Beispiele)

Förderprogramm	Zielsetzung	Messgröße	Bewertung
Förderung der Frauen- und Kinderschutzhäuser	Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen, Beratungsstellen und Projekten (Betrieb). Situation gewaltbetroffener Frauen und Opfer von Menschenhandel verbessern.	Anzahl der Plätze in Frauen- und Kinderschutzhäuser. Fördermittelvolumen	Die Anzahl der Frauen- und Kinderschutzhäuser bildet lediglich ein Mengengerüst ab. Das Fördermittelvolumen ist kein geeigneter Zielindikator, da die vollständige Ausgabe der Fördermittel mit der Zielerreichung gleichgesetzt wird.
Förderung und Unterstützung pflegender Angehöriger und ehrenamtlicher Helfer	Entlastung pflegender Angehöriger, Unterstützung ehrenamtlicher Helfer und familienbezogene Leistungen.	Zahl der über 65-Jährigen, Zahl der über 65-Jährigen männlich und weiblich, <u>Zahl der betreuten Personen in der Familienpflege</u> , <u>Zahl der Betreuungsangebote für Personen mit Demenz</u> , Fördermittelvolumen, Verwaltungskosten, Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermittelvolumen.	Lediglich die Kennzahlen „Zahl der betreuten Personen in der Familienpflege, Betreuungsangebote für Personen mit Demenz“ stellen einen Bezug zum Förderprogramm her. Falls hierbei noch die lokal unterschiedlichen Entwicklungen erfasst werden, ist eine Steuerung im Sinne der gleichmäßigen Verteilung der Fläche denkbar.
Sportförderung	Ressourcen effektiv, effizient und nachhaltig einsetzen.	Sportfördermittel (Kapitel 0460 Tit.Gr. 71 - Breiten- und Freizeitsport, Tit.Gr. 72 - Leistungssport, Tit.Gr. 74, sportlicher Gedanke und Tit.Gr. 79 - Sportschulen) im Verhältnis zur Anzahl der Mitglieder der im Landessportverband (LSV) organisierten Vereine.	Die Kennzahl sagt nichts darüber aus, was mit der Sportförderung tatsächlich erreicht wurde.
Förderung der Kontaktstelle Frau und Beruf	Förderung Kontaktstellen Frau und Beruf: Chancengleichheit von Frauen und Männer in Ausbildung und Beruf sowie MINT Programm.	Fördermittelvolumen, Antragsvolumen, Anzahl der gestellten Anträge, Verhältnis Antragsvolumen zu Anzahl gestellte Anträge, <u>Anzahl Intensivberatungen</u> , <u>Anzahl telefonische Beratungen</u> , Förderprogrammvolume, Anzahl Bewilligungen, Verhältnis Förderprogrammvolume zu Anzahl Bewilligungen, Verwaltungskosten, Verwaltungskosten je gestelltem Antrag, Verhältnis Verwaltungskosten zu Antragsvolumen.	Lediglich die Kennzahlen „Anzahl Intensivberatungen und telefonische Beratungen“ stellen einen Bezug zum Förderprogramm her. Das Fördermittelvolumen und das Förderprogrammvolume sind keine geeigneten Zielindikatoren, da die vollständige Ausgabe der Fördermittel mit der Zielerreichung gleichgesetzt wird. Die Verhältniskennzahlen sind geeignet für das Kostencontrolling, sofern alle Kosten berücksichtigt werden. Ob das Ziel „Förderung der Chancengleichheit“ erreicht wurde, kann mit keiner der Kennzahlen überprüft werden.

Förderprogramm	Zielsetzung	Messgröße	Bewertung
Berufliche Weiterbildung	Förderung Netzwerk für berufliche Fortbildung; Verbreitung des regionalen Angebots.	Fördermittelvolumen, <u>Anzahl der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen</u> , Antragsvolumen, Anzahl gestellte Anträge, Verhältnis Antragsvolumen zu Anzahl gestellte Anträge, Förderprogrammvolume, Anzahl Bewilligungen, Verhältnis Förderprogrammvolume zu Anzahl Bewilligungen, Verwaltungskosten, Verwaltungskosten je Antrag, Verhältnis Verwaltungskosten zu Antragsvolumen.	Zieldefinition fehlt. Lediglich die Kennzahl „Anzahl der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen“ stellt einen Bezug zum Förderprogramm her. Falls hierbei noch die lokal unterschiedlichen Entwicklungen erfasst werden, ist eine Steuerung im Sinne der gleichmäßigen Verteilung der Fläche denkbar. Das Fördermittelvolumen und das Förderprogrammvolume sind keine geeigneten Zielindikatoren, da die vollständige Ausgabe der Fördermittel mit der Zielerreichung gleichgesetzt wird. Die Verhältniskennzahlen sind geeignet für das Kostencontrolling, sofern alle Kosten berücksichtigt werden.

Da für die Förderprogramme oft keine konkreten Ziele definiert werden, kann es auch keine sinnvollen Kennzahlen geben.

4.4.2.2 Förderprogrammsteckbriefe

Nach der Richtlinie zum Fördercontrolling sind neben den landeseinheitlichen Kennzahlen auch ressortspezifische Kennzahlen zu definieren. In 103 von 205 ausgewerteten Förderprogrammsteckbriefen wurden keine ressortspezifischen Kennzahlen angegeben. Die Finanzkontrolle hat bei ihren Untersuchungen außerdem festgestellt, dass die dargestellten Kennzahlen häufig die erwarteten Informationen nicht wiedergeben oder in keinem Zusammenhang mit der Zielsetzung stehen.

4.4.2.3 Förderrichtlinien

Soweit Messgrößen in Form von Erfolgskriterien oder Kennzahlen festgelegt werden können, sind diese in den Richtlinien darzustellen.⁶⁹ In der Praxis wird diese Anforderung, bei ausgewählten Förderprogrammen, unterschiedlich umgesetzt. Teilweise werden Kennzahlen und Messgrößen genannt (z. B. beim Förderprogramm STÄRKE: Anzahl der eingereichten Gutscheine, Anzahl der Zuschüsse für Familien- und Elternbildungsveranstaltungen für Familien in besonderen Lebenslagen). Bei anderen Förderprogrammen (z. B. Förderung der Arbeitskreise Leben oder des Hilfsvereins für seelische Gesundheit in Baden-Württemberg) wurden keine Messgrößen festgelegt. Bei der Förderung der Suchthilfe und Suchtprävention wird auf die Daten des Deutschen Kerndatensatzes verwiesen.

⁶⁹ Siehe Anlage 5 zu Nr. 15.5 zu § 44 Landeshaushaltsordnung.

4.4.2.4 Verwendungsnachweise

Die Verwaltungsvorschrift Nr. 11.2.3 zu § 44 Landeshaushaltsordnung legt fest, dass im Verwendungsnachweis die Zielerreichung nachzuweisen ist. Dieser Anforderung wird häufig nicht Rechnung getragen. Die Finanzkontrolle hat bei ihren Prüfungen beispielhaft festgestellt:

- Bei der Förderung des Wanderwesens (Prüfungsmitteilung 2010⁷⁰) waren die Nachweise über die Umsetzung der Förderziele (Erfolgskontrolle) ungenügend.
- Bei der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe im Regierungsbezirk Stuttgart (Prüfungsmitteilung 2009⁷¹) wurden keine statistischen Zahlen zu den ausgelösten und begleiteten Veränderungsprozessen erhoben.
- Bei den Zuwendungen des MLR an die Verbände des ökologischen Landbaus (Prüfungsmitteilung 2012⁷²) konnte die Zielerreichung aufgrund der fehlenden Vermerke über die Prüfung der Verwendungsnachweise nicht festgestellt werden.
- Beim Förderprogramm Suchtprävention und Suchthilfe (Prüfungsmitteilung 2011⁷³) wurden keine konkreten Erfolgskriterien oder Kennzahlen eingefordert.

4.4.2.5 Mitnahmeeffekte

Bei der Steuerung von Förderprogrammen müssen Mitnahmeeffekte vermieden werden. Von einem Mitnahmeeffekt wird gesprochen, wenn der Zuwendungsempfänger auch ohne staatliche Förderung das angestrebte Ziel realisiert hätte. Der Rechnungshof teilt die Einschätzung des Regierungspräsidiums Karlsruhe, wonach die Kennzahl „Anteil der Förderung an den Gesamtkosten“ eine erste Einschätzung über denkbare Mitnahmeeffekte ermöglicht. Das Regierungspräsidium hat folgende Kategorien gebildet:

Tabelle 18: Mitnahmeeffekte

Gesamtkostenanteil der Zuwendung	Ausprägung Mitnahmeeffekt	Bewertung
Unter 10 Prozent	Maximal	Sofern keine besonderen Gründe vorliegen, sollte das Förderprogramm entfallen.
10 bis 20 Prozent	Mittel	Grundsätzlich könnte die Förderung entfallen. In Einzelfällen kann eine weitere Förderung angebracht sein.
Über 20 Prozent	Gering	Eine Steuerungswirkung ist vorhanden. Dennoch kann es auch hier in Einzelfällen Gründe geben, das Förderprogramm dennoch zu beenden.

Allerdings sind bei der Beurteilung weitere Kriterien heranzuziehen.

⁷⁰ Az.: S73-0460V00000-0901.

⁷¹ Az.: S/1-0918H00000-0902.

⁷² Az.: S/2-0803H00000-1001.

⁷³ Az.: S/1-0922H00000-1101.

Empfehlung 14:

Für das Kostencontrolling sollte ein Benchmarking (z. B. Verwaltungskosten je Bescheid) sowohl innerhalb als auch zwischen den Ressorts und nachgeordneten Behörden durchgeführt werden. Hieraus können Anhaltspunkte für die Optimierung von Förderprogrammen und ihrer Abwicklung erlangt werden.

Die Leistungsziele müssen nachprüfbar sein. Dies gilt auch für politische Zielsetzungen. Die qualitativen und quantitativen Indikatoren müssen mit geringem Aufwand (z. B. vorhandene Daten des Statistischen Landesamtes, Angaben in den Verwendungsnachweisen⁷⁴) ermittelbar sein. Ohne dokumentierte Kennzahlen ist die gesetzliche Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln nicht nachweisbar. Für die Festlegung von Kennzahlen sind konkrete Teilziele zu erarbeiten.

Die Förderprogramme sind regelmäßig auf mögliche Mitnahmeeffekte zu prüfen. Hierzu sind zunächst Prüfkriterien zu erarbeiten. Ein mögliches Kriterium („Anteil der öffentlichen Förderung an den Gesamtkosten“) wurde bereits vorgestellt.

Die festgelegten Kennzahlen zur Steuerung müssen in den produktorientierten Informationen, den Verwaltungsvorschriften und Richtlinien, den Vordrucken für die Verwendungsnachweise und in den Förderprogrammsteckbriefen übereinstimmend dargestellt werden.

Bei der Bewertung von Kennzahlen müssen die Wirkungen von weiteren Einflussfaktoren (z. B. Gesellschaftliche Veränderungen, demografische Entwicklung, gesetzliche Rahmenbedingungen oder regionale Unterschiede) angemessen berücksichtigt werden.

Die NeStUL hat mit den Förderressorts einen Vorschlag zur Präzisierung der landeseinheitlichen Kennzahlen abgestimmt. Durch eine hinreichende Kommunikationskultur müssen alle buchungsberechtigten Dienststellen über die Definitionen und Datenquellen unterrichtet werden. Um eine Steuerungswirkung erreichen zu können, ist es erforderlich, dass die Kennzahlen zeitnah gepflegt und validiert werden.

Der Finanzkontrolle ist bewusst, dass die Wirkung und weitere Einflussfaktoren der Förderprogramme teilweise schwer zu ermitteln und zu bewerten sind. Der Aufwand für die Kennzahlenbildung wirkt sich auch auf die Verwaltungskosten aus. Der Zeitaufwand für die Kennzahlenbildung muss sich in Grenzen halten und wirtschaftlich vertretbar sein. Gelingt es nicht, geeignete Kennzahlen zu definieren und zu bewerten, kann dies ein Indikator dafür sein, dass die Förderung entbehrlich ist.

4.5 Befristung von Förderprogrammen

Nahezu 83 Prozent der vom Rechnungshof einbezogenen Förderprogramme sind zeitlich nicht befristet. Bei neun Förderprogrammen konnten keine Angaben zum Beginn der Förderung festgestellt werden. Einige Förderprogramme wurden bereits vor über 40 Jahren aufgelegt. Ein Großteil der Förderprogramme läuft seit über 25 Jahren.

Eine obligatorische Befristung erzeugt den Zwang, die Ziele der Förderung zu reflektieren. Sie ist ein wirksames Instrument zur Selbstkontrolle der Verwaltung.

⁷⁴ Siehe hierzu insbesondere Verwaltungsvorschrift Nr. 11.2.3 zu § 44 Landeshaushaltsordnung.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat bei einer Prüfung von Optimierungspotenzialen für Förderprogramme hinsichtlich dem Themenkomplex „Befristung“ festgestellt, dass „Förderprogramme ein Anfang, eine Wirkphase und - am wichtigsten - ein Ende haben. Anfang und Ende sollten in der Rechtsgrundlage des Förderprogramms normativ verbindlich festgelegt sein [...]“. Dieser Auffassung schließt sich die Finanzkontrolle an.

Empfehlung 15:

In die Landeshaushaltsordnung sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der alle Förderprogramme grundsätzlich zu befristen sind. Die Frist beträgt in der Regel fünf Jahre. Soll auf eine Befristung verzichtet werden, ist dies zu begründen und zu dokumentieren. Dies gilt auch für die Frist. Bei Förderprogrammen der EU oder des Bundes, die durch das Land kofinanziert werden, kann sich die Befristung an den Vorgaben der EU oder des Bundes orientieren. Bestehende Förderprogramme sind, soweit rechtlich möglich, ab dem 01.01.2014 zu befristen.

Während der Laufzeit der Förderprogramme muss eine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Der Aufwand hierfür muss in einem angemessenen Verhältnis zum Fördervolumen stehen. Die Ergebnisse der begleitenden Kontrollen sind zu dokumentieren. Vor Ablauf der Frist ist, auf Basis der begleitenden Erfolgskontrolle, eine abschließende Bewertung durchzuführen. Hierbei sind - soweit möglich - auch die multifaktoriellen Einflüsse (z. B. demografische Entwicklung, Veränderungen bei der Zielgruppe, die allgemeine soziale und volkswirtschaftliche Entwicklung) zu berücksichtigen.

Förderprogramme sollten nicht fortgeführt beziehungsweise angepasst werden, wenn

- das angestrebte Ziel erreicht wurde,
- bessere Möglichkeiten zur Zielerreichung bestehen oder
- das Ziel aufgrund einer langen Förderdauer nicht erreichbar erscheint.

4.6 Evaluation von Förderprogrammen

Bereits bei der Konzeption von Förderprogrammen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung zu beachten. Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 3 zu § 7 Landeshaushaltsordnung sind die Grundsätze insbesondere bei der Planung, Änderung, Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme zu berücksichtigen. Mit der begleitenden Erfolgskontrolle soll festgestellt werden, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme sowohl wirtschaftlich als auch ursächlich für die Zielerreichung war.

Im Bericht der Landesregierung zum aktuellen Stand des Fördercontrollings⁷⁵ wurde unter anderem ausgeführt, dass die Zielerreichung bei einigen Förderprogrammen nur durch eine Evaluation beurteilt werden kann.

Nach Angaben der befragten Ministerien wurden lediglich 38 Förderprogramme vor ihrer Verlängerung evaluiert. Dies entspricht 23 Prozent der in der Untersuchung berücksichtigten Förderprogramme.

⁷⁵ Siehe Landtagsdrucksache 14/5929.

In seiner Beratenden Äußerung Vergabe von Gutachten durch die Ministerien (Landtagsdrucksache 13/3960) hat der Rechnungshof gefordert, dass die Ministerien bei Beratungsleistungen in erster Linie die eigenen Ressourcen und den eigenen Sachverstand einzusetzen haben. Dieser Grundsatz gilt auch bei der Evaluation von Förderprogrammen.

Der Lenkungsausschuss „Neue Steuerung“ beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung eines Leitfadens zur Evaluation von Förderprogrammen. Der Leitfaden zur Evaluation von Förderprogrammen wurde vor mehreren Jahren fertiggestellt. Veröffentlicht wurde er bisher nicht. Allerdings wurden die Inhalte in die Handlungsanweisung zum Haushaltscontrolling aufgenommen.

Empfehlung 16:

Um eine sachgerechte Bewertung der Zielerreichung sicherzustellen, müssen die Förderprogramme nach zielentsprechenden Kriterien evaluiert werden. Der Detaillierungsgrad der Evaluation muss sich am Förderprogrammvolume und den Zielen orientieren. Es muss darauf geachtet werden, dass die Handlungsanweisung zum Haushaltscontrolling verbindlich für alle Ressorts eingeführt wird. Bei der Evaluation muss vorrangig der eigene Fach- und Sachverstand genutzt werden.

4.7 Handlungsfelder

Aufgrund der politischen Schwerpunktsetzung gibt es Förderprogramme oder Maßnahmen mit gleich gelagerten oder nahezu identischen Zielsetzungen. Um mögliche Abgrenzungsprobleme aufzeigen zu können, wurden die Ressorts gebeten, den einzelnen Förderprogrammen und Fördermaßnahmen die politischen Handlungsfelder zuzuordnen. Die Handlungsfelder werden in nachfolgender Tabelle dargestellt. Einzelne Förderprogramme und Fördermaßnahmen wurden mehreren Handlungsfeldern zugeordnet. Die Mehrfachnennungen wurden in der nachfolgenden Darstellung berücksichtigt. Da das MWK und das KM den Fragebogen nicht beantwortet haben, wurde auf der Grundlage von verfügbaren Quellen (Fördercontrolling, Internetauftritt) deren Förderprogramme durch den Rechnungshof zugeordnet.

Tabelle 19: Handlungsfelder

Nummer	Handlungsfeld	Ressort
1	Außenwirtschaft	MFW
2	Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen	MFW, MLR, UM
3	Bauen und Wohnen	MFW, MLR, UM, KM
4	Existenzgründung	MFW, MLR
5	Innovation und Technologie	MFW, MLR, UM
6	Handel/Tourismus/Gastgewebe	MLR, MFW
7	Arbeitsmarktpolitik	MFW, SM
8	Berufliche Bildung	MFW, SM, KM
9	Schulische Bildung	KM, SM
10	Ausbildungsförderung	MFW, MVI, SM
11	Allgemeine Weiterbildung	KM, MVI, UM
12	Forschung und Lehre	MFW, UM, MWK
13	Sportförderung	KM, SM
14	Kultur-/Kunstförderung	IM, MFW, MWK, KM
15	Jugend und Kinder	KM, IM, SM, UM
16	Familien	MLR, SM, KM
17	Senioren- und Generationenpolitik	SM
18	Soziales	MFW, MLR, SM
19	Frauenförderung/Chancengleichheit	MFW, SM, MLR, MWK
20	Gesundheitspolitik/Krankenhausfinanzierung	SM
21	Katastrophenschutz/Rettungsdienst/Feuerwehr	IM
22	ÖPNV	MVI
23	Verkehrsinfrastruktur	MVI
24	Städtebau und Stadtentwicklung	MFW, MLR
25	Integration	IntM, SM
26	Ausländer- und Asylrecht	IntM, IM
27	Ernährung	MLR
28	Landwirtschaft/Forsten/Ländlicher Raum	MLR
29	Umwelt/Naturschutz/Energie	MFW, MLR, MVI, UM
30	Medien- und Filmförderung	MWK
31	Sonstiges	MFW (Standortmarketing), SM (Bürgerschaftliches Engagement, Opferschutz), StM (Entwicklungszusammenarbeit)

Insgesamt sind in 20 Handlungsfeldern (ohne Sonstiges) mehrere Ministerien tätig. Es ist nicht möglich, alle Handlungsfelder auf inhaltliche Überschneidungen und parallele Zielsetzungen zu überprüfen. Betrachtet man beispielsweise das Handlungsfeld 19 (Frauenförderung/Chancengleichheit) so zeigt sich, dass es in diesem Bereich zahlreiche Förderprogramme gibt, die sich auf mehrere Ressorts verteilen. Hierzu gehören die Förderung der Kontaktstelle Frau und Beruf

(MFW), Innovative Maßnahmen für Frauen im Ländlichen Raum (MLR) und die Förderprogramme des SM, wie z. B. die Förderung der Chancengleichheit, der Frauenverbände oder die Förderung von Mädchen und Jungen. Die Zielsetzungen der beschriebenen Maßnahmen überschneiden sich zum Teil. Die Förderprogramme innerhalb derselben Handlungsfelder sind vielfach nicht aufeinander abgestimmt.

Empfehlung 17:

Der Rechnungshof empfiehlt, die Handlungsfelder zu prüfen, in denen mehrere Ministerien Programme aufgelegt haben. Sämtliche Programme und Maßnahmen sind auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass nicht in verschiedenen Ressorts Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung aufgelegt werden.

Förderprogramme mit gleichen Zielrichtungen sollten hinsichtlich folgender Punkte geprüft werden:

- Lassen sich die Ziele der Förderprogramme klar abgrenzen?
- Können Doppelförderungen ausgeschlossen werden?
- Können die Förderprogramme gebündelt werden?
- Ist die Zielbeschreibung richtig gefasst?

Sollte nach einer aufgabenkritischen Prüfung noch Bedarf für ein Programm oder eine Maßnahme mit gleicher Zielrichtung bestehen, so sollten die Förderprogramme möglichst bei einem Ressort gebündelt werden.

Denkbar ist auch, einem Ministerium die Federführung für das jeweilige Handlungsfeld zu übertragen. Das verantwortliche Ministerium ist für die Koordination der Ressortprogramme des jeweiligen Handlungsfeldes verantwortlich und achtet darauf, dass es zu keinen Doppelförderungen kommt. Durch ein ressortübergreifendes Berichtswesen könnte festgestellt werden, welche Institutionen aus mehreren Programmen des Handlungsfeldes Fördermittel erhalten und ob eine unberechtigte Mehrfachförderung vorliegt.

Der Subventionsbericht der Landesregierung sollte um einen Förderprogrammbericht erweitert werden. Hierdurch würde das Förderwesen transparenter gestaltet. Die Gliederung könnte sich an den oben beschriebenen Handlungsfeldern orientieren. Für jedes Handlungsfeld sollten mindestens folgende Informationen abgebildet werden:

- Federführendes Ministerium,
- weitere Ministerien, die Programme oder Maßnahmen in diesem Handlungsfeld haben,
- Bezeichnung der Förderprogramme oder Fördermaßnahmen, die dem Handlungsfeld zugeordnet wurden,
- Einzelplan, Kapitel und Titel,
- Einnahmen und Ausgaben in den Berichtsjahren,
- kurze Beschreibung des erheblichen Landesinteresses an der Förderung,

- Rechtsgrund, Beginn und Ende der Förderung,
- Verwaltungskosten in den Berichtsjahren,
- Darstellung, welche Verwaltungskosten nicht berücksichtigt wurden,
- Begründung für die fehlenden Verwaltungskosten und deren geschätzte Höhe,
- Verhältnis der Fördermittelausgaben zu den Verwaltungskosten in den Berichtsjahren,
- Begründung, sofern Verwaltungskostenanteil mehr als 10 Prozent beträgt,
- Bewilligungs- und Zahlstelle,
- Fördermittelempfänger.

Die erforderlichen Daten können aus den vorhandenen Systemen entnommen werden. Nach dem Arbeitspapier zum Fördercontrolling sollen die Informationen aus der Web-FIS-Anwendung mittelfristig die Grundlage für die Berichterstattung an den Landtag bilden. Durch den vorgeschlagenen erweiterten Subventionsbericht könnte somit ein wesentliches Ziel des Fördercontrollings umgesetzt werden.

4.8 Informationsmöglichkeiten zu den Förderprogrammen

Derzeit besteht wenig Transparenz über die Fördermöglichkeiten des Landes. Bei der Ressortabfrage wurde festgestellt, dass nur zu 87 der einbezogenen Förderprogrammen Informationen abgerufen werden können. Eine einheitliche Datenquelle ist nicht vorhanden.

Aktuelle Informationen zu Fördermöglichkeiten halten einzelne Ressorts vor. Ein zentrales Internetportal mit einer strukturierten Darstellung aller Förderangebote des Landes gibt es nicht. Eine gleichmäßige Behandlung möglicher Fördermittelempfänger ist nicht sichergestellt.

Empfehlung 18:

Die Landesregierung muss in geeigneter Form die notwendige Transparenz hinsichtlich der Fördermöglichkeiten herstellen. Folgende Alternativen sind denkbar:

1. Jedes Ressort veröffentlicht Informationen zu seinen Förderprogrammen auf der eigenen Homepage.
2. Für alle Förderprogramme des Landes wird ein zentrales Internetportal (z. B. www.foerderdatenbank-bw.de) mit einer strukturierten Darstellung der Förderangebote eingerichtet. Die Internetseiten der Ressorts verlinken zu dieser Seite und verzichten auf Ausführungen zu Fördermöglichkeiten auf ihrer Internetseite.
3. Bestehende Internetportale, z. B. www.service-bw.de oder www.baden-wuerttemberg.de, werden um förderprogrammspezifische Informationen ergänzt. Die Internetseiten der Ressorts verlinken zu dieser zentralen Seite und verzichten auf Ausführungen zu Fördermöglichkeiten auf ihrer Internetseite.

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist Alternative drei zu bevorzugen. Die Nutzung vorhandener Portale dürfte wirtschaftlicher sein, als die Programmierung eines neuen Internetportals. Zugriffszahlen und der Bekanntheitsgrad der zentralen Internetportale könnten erhöht werden. Aus Gründen der Nutzerfreundlichkeit und zur Nutzung von Synergien sollten alle Informationen an einer Stelle bereitgehalten werden.

Die Veröffentlichung von Förderprogrammen trägt zur Chancengleichheit bei. Die Verwaltung muss bei der Gewährung von Zuwendungen „nach sachlichen Gesichtspunkten und nach dem Grundsatz einer gleichmäßigen Behandlung aller Förderungsinteressenten befinden und nicht willkürlich verfahren“. ⁷⁶ Eine strukturierte Darstellung der Fördermöglichkeiten des Bundes und - in Teilen - der Länder werden auf der Internet-Seite des Bundes, www.foerderdatenbank.de, veröffentlicht.

4.9 Einsparpotenziale

Die Ressorts haben bei unserer Abfrage kein Förderprogramm als entbehrlich eingestuft. Die Notwendigkeit, Programme wieder zu beenden, erkennt die Landesregierung an. Dies ergibt sich aus folgender Äußerung des Finanz- und Wirtschaftsministers: „Wir können nicht immer neue Programme auf die Programme der Vorgängerregierung draufsatteln.“ Ob und inwieweit den Ressortmeldungen konkrete Prüfungen zugrunde liegen, entzieht sich der Beurteilung des Rechnungshofs. Förderprogramme sind regelmäßig auf ihre Notwendigkeit zu prüfen. Insbesondere bei den freiwilligen Leistungen des Landes sollte verstärkt darauf geachtet werden, ob die Finanzierungsverantwortung des Förderobjektes einer anderen Institution obliegt. Zu berücksichtigen ist auch, ob die Fördermittelempfänger ihre Aufwendungen durch Vereinsbeiträge, Spenden oder Sponsoren abdecken können.

Insgesamt wurden 84 der einbezogenen 168 Förderprogramme vor 1991 aufgelegt. Unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre, ist in jedem Einzelfall, insbesondere wenn es sich um freiwillige Leistungen des Landes handelt, zu prüfen, ob diese Langzeitförderungen weiter notwendig und zielführend sind.

Im Jahr 2011 wurden bei 38 Förderprogrammen weniger als 200.000 Euro ausgegeben. ⁷⁷ Bei 25 Förderprogrammen wurden keine Ausgaben verbucht. ⁷⁸ Förderprogramme mit einem geringen Volumen sollten grundsätzlich aufgegeben werden. Außerdem sollten keine Kleinstförderungen erfolgen. Bei Subventionswerten unter 500 Euro im Einzelfall spricht vieles dafür, dass die Förderung nicht notwendig ist, weil das angestrebte Ziel auch ohne eine Kleinstförderung erreichbar ist. Außerdem spricht bei geringen Förderbeträgen eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Verwaltungskosten in keinem Verhältnis zur Fördersumme stehen. So hat der Rechnungshof bei der Prüfungsmitteilung zu InVekos ⁷⁹ gefordert, den Mindestauszahlungsbetrag von 100 Euro auf 500 Euro zu erhöhen.

⁷⁶ Siehe OVG Münster, Urteil vom 15.08.1980, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1981, 2597.

⁷⁷ Siehe hierzu Anlage 1.

⁷⁸ Ebenso.

⁷⁹ Siehe Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 15, Seite 85 ff.

Empfehlung 19:

Bei neuen Förderprogrammen ist zukünftig verstärkt auf eine Mindestgröße mit 1 Mio. Euro Förderprogrammvolume zu achten. Bagatellförderungen unter 500 Euro müssen vermieden werden. Langzeitförderungen sind in jedem Einzelfall auf ihre Notwendigkeit zu prüfen.

Einsparungen bei den Förderprogrammen sind über verschiedene Wege realisierbar. Alle Förderprogramme sollten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden. Im Ergebnis kann dann auf einzelne Förderprogramme verzichtet oder diese angepasst werden. Die Finanzkontrolle hat so einzelne Förderprogramme geprüft und Einsparmöglichkeiten von 6 Mio. Euro jährlich aufgezeigt. Da dieser Weg aufwendig ist, könnten pauschale Kürzungen, die anteilig auf die Ressorts verteilt werden, ein Weg sein, um zu schnelleren Einspareffekten zu kommen.

Um die Ziele des Finanzplans 2020 der Landesregierung⁸⁰ zu erreichen, muss auch das Fördervolumen reduziert werden. Bisher werden für Förderungen, die auf freiwilligen Leistungen beziehungsweise auf Landesgesetzen beruhen, 950 Mio. Euro jährlich ausgegeben. Nur dieser Anteil der insgesamt 4,3 Mrd. Euro Fördermittel kann vom Land autonom gesteuert werden. Wenn das Land pauschale Einsparungen von 10 Prozent bei freiwilligen Leistungen und Leistungen aufgrund von Landesgesetzen vornehmen würde, ergäbe sich auf Basis der Daten aus der Web-FIS-Anwendung eine Einsparung von nur 95 Mio. Euro. Bei Einsparungen von 30 Prozent ergäbe sich ein Einsparvolumen von 285 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht nur knapp 16 Prozent des gesamten strukturellen Defizits im Finanzplan 2020⁸¹. Um der Forderung nach Einsparungen im Förderbereich Nachdruck zu verleihen, sollten die Einsparauflagen anteilig, entsprechend dem bisherigen Fördervolumen, auf die einzelnen Ressorts umgelegt werden. Diese würden dann verstärkt Verantwortung für die eigenen Förderprogramme tragen und müssten abwägen, welche Programme priorisiert werden.

Weitere Einsparungen könnten erzielt werden, wenn die bislang im Fördercontrolling nicht abgebildeten Förderprogramme einbezogen werden.

Das Land sollte die Fördermittelausgaben für freiwillige Leistungen und für Leistungen aufgrund von Landesgesetzen zukünftig deckeln. Als Zielmarke ergäbe sich bei einer Einsparquote von 10 Prozent ein Höchstbetrag von 855 Mio. Euro, bei einer Einsparquote von 30 Prozent ein Höchstbetrag von 665 Mio. Euro. Neue Programme könnten dann im Grundsatz nur aufgelegt werden, wenn auf bestehende Förderungen zukünftig verzichtet wird.

Weitere Einsparungen, insbesondere bei den Verwaltungskosten, könnten unter der Voraussetzung realisiert werden, dass kofinanzierte Programme nicht abgerufen werden, wenn die geschätzten Verwaltungskosten aller Verfahrensbeteiligten außer Verhältnis zu den Fördermittelausgaben stehen.

Wesentlich schwieriger ist es, konkrete Einsparungen bei Einzelprogrammen zu finden. In nachfolgender Tabelle zeigt der Rechnungshof exemplarisch Einsparmöglichkeiten bei geprüften Förderprogrammen auf:

⁸⁰ Landtagsdrucksache 15/3692.

⁸¹ Der Finanzplan 2020 sieht ein strukturelles Defizit von 1,4 Mrd. Euro vor, das jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs um 400 Mio. Euro zu erhöhen ist, weil eingerechnete Steuermehreinnahmen rein fiktiv sind.

Tabelle 20: Einsparmöglichkeiten bei geprüften Förderprogrammen

Förderprogramm/e	Einsparvolumen in Euro ⁸²	Begründung
Ausgleichsleistungen gemäß der Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung	3.000.000	Aktuell werden für die Ausgleichsleistung jährlich rund 18,5 Mio. Euro gewährt. In 2008 bis 2010 sind bei Kapitel 0803 Titel 683 90 durchschnittliche Haushaltsreste in Höhe von 3,2 Mio. Euro angefallen. Das vorgeschlagene Einsparpotenzial könnte daher realisiert werden. Weitere Einsparungen sind zu erwarten, wenn die Ausgleichsleistungen an die tatsächlichen Einkommenseinbußen der Landwirte angepasst werden und die Bagatellgrenze angesichts der hohen Verwaltungskosten von 50 Euro auf 500 Euro erhöht wird.
Förderung der Forstwirtschaft/Richtlinie Nachhaltige Waldwirtschaft	1.100.000	Bei Großprivat- und Kommunalwaldbesitzern führt insbesondere die Förderung der Jungbestandspflege fast ausschließlich zu Mitnahmeeffekten. Eine Steuerungsmöglichkeit für die Erreichung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung durch die Förderung ist nicht erkennbar. Fördermittel und Verwaltungsaufwand stehen in einem krassen Missverhältnis. Die Förderung sollte für Großprivat- und Kommunalwaldbesitzer eingestellt werden.
Förderung der Kontaktstelle Frau und Beruf (III-0708H07500-1001.3)	168.000	Die Förderung der Kontaktstelle sollte auf den in anderen Bereichen üblichen Fördersatz von 50 Prozent zurückgeführt werden.
Zuschüsse an Frauen und Kinderschutzhäuser (Betrieb) und Zuweisungen zur Förderung von Frauenhilfeeinrichtungen (Investition)	620.000	Als örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Stadt- und Landkreise für die Unterbringung von Frauen und Kindern, die Schutz und Hilfe vor häuslicher Gewalt suchen, verantwortlich. Eine zusätzliche Landesförderung sollte nur dann gewährt werden, wenn ein solches Engagement für den gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und der Angebote im Land erforderlich ist.
Förderung des Hilfsvereins für seelische Gesundheit, Förderung der Arbeitskreise Leben	470.000	Ein Förderzeitraum von 33 (Förderung des Hilfsvereins für seelische Gesundheit) beziehungsweise 16 Jahren (Förderung der Arbeitskreise Leben) sollte ausreichen, um die notwendigen Strukturen für den Fortbestand der Institutionen zu erhalten. Nach § 20 Absatz 1 Sozialgesetzbuch V fördern die Krankenkassen und ihre Verbände Selbsthilfegruppen und -organisationen. Im Jahr 2012 fördern die Krankenkassen und ihre Verbände Selbsthilfegruppen in Baden-Württemberg mit mehr als 2,3 Mio. Euro. Darüber hinaus können Selbsthilfeorganisationen individuelle Projektmittel bei den einzelnen Krankenkassen beantragen. ⁸³
Zuwendungen an forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse (S/2-0804H00000-1001)	300.000	Die Maßnahmen wurden im Zeitraum 2006 bis 2009 landesweit mit 825.012 Euro bezuschusst. Der jährliche Durchschnitt beläuft sich somit auf 206.253 Euro. Bis zum Jahr 2011 wurden 500.000 Euro etatisiert. Der Haushaltsansatz wurde daher deutlich unterschritten. Ab dem Haushaltsjahr 2012 wurde der Haushaltsansatz zwar auf 300.000 Euro reduziert, es erscheint aber dennoch zweifelhaft, ob die Zielgruppe zwingend auf staatliche Subventionen angewiesen ist.

⁸² Stand: 2012.

⁸³ Siehe Pressemitteilung des Verbandes der Ersatzkassen vom 30.05.2012.

Förderprogramm/e	Einsparvolumen in Euro ⁸⁴	Begründung
Förderung der Chancengleichheit, Förderprogramm Mädchen und Jungen, Förderung der Frauenverbände	407.600	Die Förderung der Chancengleichheit wird ressortübergreifend gefördert. Es ist insbesondere Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit, die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Arbeitsförderung zu berücksichtigen. Bei der Berufswahlorientierung von Mädchen und Jungen können die Arbeitsagenturen einer geschlechterspezifischen Ausbildung- und Studienplatzwahl entgegenwirken. Das Statistische Landesamt kommt in einer Veröffentlichung ⁸⁵ zu der Einschätzung, dass in Baden-Württemberg ein überdurchschnittlicher Anteil von Frauen erwerbstätig ist und sich die beruflichen Qualifikationen von Frauen und Männern zunehmend angleichen. Gleichwohl sind Frauen in Führungspositionen und MINT-Berufen unterrepräsentiert. Diesem Phänomen wird man allerdings nicht mit einem Förderprogramm entgegenwirken können.

Die Haushaltsansätze bei den geprüften Förderprogrammen könnten um 6 Mio. Euro reduziert werden. Dies lässt sich kurzfristig realisieren. Wenn alle über 200 Förderprogramme des Landes einer vergleichbaren Bewertung unterzogen würden, ließen sich deutlich höhere Einsparungen erzielen.

5 Situation im Bund und in anderen Ländern

Informationen zum Fördercontrolling und Förderwesen in den Ländern und im Bund wurden aus einer Umfrage bei den Rechnungshöfen der Länder und dem Bundesrechnungshof gewonnen. An dem Erfahrungsaustausch haben sich zwölf Rechnungshöfe und der Bundesrechnungshof beteiligt. Im Ergebnis sind die Prüfungserfahrungen in den Ländern und im Bund größtenteils identisch.

Auf die Frage „Ist ein Fördercontrolling beziehungsweise eine Datenbank vorhanden“ haben sechs Rechnungshöfe und der Bundesrechnungshof mit „ja“ geantwortet. Allerdings wird die Datenbank lediglich in vier Bundesländern für Controllingaufgaben verwendet. Die entstandenen Verwaltungskosten werden in keiner Datenbank abgebildet.

In sieben Ländern und beim Bund gibt es ein Online-Antragsverfahren für einzelne Förderprogramme aus den Bereichen Agrar, Wirtschaft, Soziales sowie Bildung und Wissenschaft. Ein elektronisches Abwicklungsverfahren für alle Förderprogramme gibt es lediglich im Freistaat Sachsen.⁸⁶

Förderprogramme werden vereinzelt evaluiert. Vorgaben für die Evaluation sind in sechs Ländern vorhanden. Im Wesentlichen werden die Regelungen in den Verwaltungsvorschriften zu § 23 oder § 44 der jeweiligen Landes- beziehungsweise Bundeshaushaltsordnung veröffentlicht. Neben den Vorgaben in Verwaltungsvorschriften werden teilweise eigenständige Regelungen

⁸⁴ Stand: 2012.

⁸⁵ Siehe Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, statistik AKTUELL, Ausgabe 2011, Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern in Baden-Württemberg, Stuttgart 2011.

⁸⁶ Siehe hierzu Punkt 7.2.

erlassen. In Sachsen enthalten beispielsweise die Leitlinien der Staatsregierung für die Ausgestaltung von Förderkonzeptionen auch Beschreibungen für die Erfolgskontrolle.

Hinsichtlich der Befristung von Förderprogrammen gibt es unterschiedliche Festlegungen. In Niedersachsen sollen nach den Hinweisen der Staatskanzlei zu Inhalt und Gestaltung von Zuwendungsrichtlinien vom 01.12.2011 Förderprogramme und Fördermaßnahmen grundsätzlich längstens auf fünf Jahre befristet werden. In der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.4 zur Landeshaushaltsordnung Schleswig Holstein ist festgelegt, dass Förderrichtlinien grundsätzlich auf längstens drei Jahre zu befristen sind. In diesem Zeitraum muss eine Effizienz- und Effektivitätsprüfung durchgeführt werden. Die Laufzeit kann nur verlängert werden, wenn das Prüfungsergebnis vorgelegt wird. Richtlinien, die der EU zur Notifizierung vorgelegt werden müssen, können auf bis zu fünf Jahren befristet werden. Nach Anlage 6, Ziffer 8 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Landeshaushaltsordnung Thüringen sind Förderrichtlinien auf einen Zeitraum von drei Jahren zu befristen. Hiervon ausgenommen sind Förderrichtlinien, die der Kofinanzierung von EU-Programmen dienen. Maßgebend ist hier die Förderperiode der EU. Sofern aus anderen Gründen eine längere Laufzeit erforderlich ist, muss ein entsprechender Beschluss der Landesregierung herbeigeführt werden.

6 EU-Förderprogramme

Folgende Förderprogramme hat der Rechnungshof aus den vorhandenen Informationen ermittelt:

Tabelle 21: EU-Förderprogramme

Ressort	Bezeichnung Fördercontrolling
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Rahmen von EFRE Clusterförderung Umsetzung Europäischer Sozialfonds im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Betriebe Investitionsförderung Agrarmarktstrukturförderung FNO Landwirtschaft/Forst/Natur Förderbereich Strukturverbesserung im Forstbereich Nachwachsende Rohstoffe Naturschutz Betreuung Förderbereich Strukturverbesserung Ländlicher Raum Förderbereich EU-Schulfruchtprogramm
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren	Europäischer Sozialfonds
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Zuschüsse für BW 21
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Demonstrationsvorhaben Energie Heizen, Wärmenetze regenerative Energien Umwelttechnik im Rahmen des Operativen Programms In Einzelfällen werden folgende Förderprogramme aus EFRE-Mitteln finanziert: Förderung Abwasser, Förderung Hochwasserschutz In Einzelfällen erfolgt bei der Förderung Gewässerentwicklung eine Finanzierung durch ELER-Mittel

Aus vorstehender Tabelle wird ersichtlich, dass ein Großteil der EU-Förderprogramme im Geschäftsbereich des MLR abgewickelt wird.

6.1 Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs

Die Abwicklung von Förderprogrammen mit EU-Kofinanzierung ist mit zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden. Dies liegt einerseits an den Vorgaben der EU und andererseits an der nationalen Ausgestaltung der Förderlandschaft. Außerdem ist bei kofinanzierten Programmen generell mit höheren Verwaltungskosten zu rechnen, weil Koordinierungen notwendig sind. Nach Einschätzung der befragten Landratsämter und des Landkreistages erhöhen sich die Bürokratiekosten bei EU-Programmen durch zusätzliche nationale Vorgaben.

Nachfolgend wird an zwei Beispielen der Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei EU-kofinanzierten Programmen dargestellt:

6.1.1 Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Im Jahr 2007 wurde das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem „InVeKoS“ (InVeKoS) geprüft.⁸⁷ Bei der Prüfung wurde das System der EU-Flächenförderung, der hierfür erforderliche Verwaltungs- und Kontrollaufwand und die damit verbundenen Kosten analysiert. Der Rech-

⁸⁷ Siehe Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 15, Seite 85 ff.

nungshof hat in einer Kostenberechnung Verwaltungskosten in Höhe von rund 55,3 Mio. Euro ermittelt. Den Verwaltungskosten stand im Jahr 2006 ein Fördervolumen von 585 Mio. Euro gegenüber. Somit betrug der Verwaltungskostenansatz rund 10 Prozent.

Auf der Basis von landesweiten 54.000 Antragsstellern (Basisjahr 2006) wurden durchschnittliche Verwaltungskosten in Höhe von 1.024 Euro je Antrag ermittelt. Im Vergleich mit anderen Bundesländern waren die Verwaltungskosten je Antrag bis zu 400 Euro höher. Dies lag unter anderem daran, dass das Land in der zweiten Säule⁸⁸ mehr Förderprogramme angeboten hat als andere Bundesländer. In der Denkschrift 2007⁸⁹ wurde empfohlen, die Zahl der Fördermaßnahmen zu reduzieren, damit der Verwaltungs- und Kontrollaufwand reduziert werden kann. Außerdem wurde vorgeschlagen, die Bagatellgrenze in der zweiten Säule von 100 Euro auf 500 Euro zu erhöhen. Durch eine Änderung der EU-Vorgaben, könnte die Bagatellgrenze der ersten Säule entsprechend angepasst werden.

Das Ministerium hat einige Vorschläge umgesetzt, bislang jedoch nur wenige Vereinfachungen der EU-Vorgaben erreicht.

Im parlamentarischen Verfahren wurden die Landtagsbeschlüsse vom 04. Dezember 2008 (Landtagsdrucksache 14/3515) größtenteils erledigt. Derzeit offen ist ein Bericht der Landesregierung über die weitere Umsetzung des Landtagsbeschlusses zu Ziffer 2. Hiernach ist „bei der Fortschreibung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum (ab 2014) die Möglichkeit für eine weitere Reduzierung der Programmviefalt zu prüfen.“

6.1.2 Agrarinvestitionsförderprogramm

Das AFP ist im Fördercontrolling des Landes unter dem Fachprodukt „Investitionsförderung“ abgebildet. Mit dem AFP soll hauptsächlich die Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben verbessert werden. In der laufenden Förderperiode basiert die Förderung auf der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ELER). Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ist bundesrechtlich maßgebend. Landesrechtlich ist die Förderung dem Maßnahmen und Entwicklungsplan Baden-Württemberg (MEPL) zuzuordnen.

6.1.2.1 Begleitung und Evaluation

In den Artikeln 77 bis 87 der oben genannten Verordnung wird beschrieben, wie die Fördermaßnahmen zu begleiten und zu bewerten sind. Der Kommission sind jährliche Zwischenberichte, eine Ex-ante-Bewertung, eine Zwischenbewertung und eine Ex-post-Bewertung der Programme vorzulegen. Die Bewertungen müssen von unabhängigen Bewertungsbeauftragten auf Kosten der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden.

In der gesamten Programmplanungsperiode werden die 15 Förderprogramme des MEPL von externen Evaluatoren begleitet und laufend evaluiert. Die Evaluierung lässt sich z. B. beim MEPL II in folgende fünf Phasen unterteilen:

⁸⁸ Zur ersten Säule gehören die EU-Direktzahlungen und zur zweiten Säule die Flächenprämien (Förderung der ländlichen Entwicklung).

⁸⁹ Siehe Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 22, Seite 193.

1. Strukturierungsphase (2008/2009)
2. Beobachtungsphase (2009/2010)
3. Analysieren und Bewerten (Halbzeitbewertung 2010)
4. Laufende Bewertung (2011 bis 2013)
5. Ex-post-Bewertung (2014 bis 2015).

Als Teil des MEPL II ist das AFP in allen Evaluierungsphasen enthalten. Die Gesamtkosten für die Evaluierung des MEPL belaufen sich im Mittelwert der Jahre 2008 bis 2010 auf rund 225.000 Euro. Eine anteilige Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Förderprogrammen ist nach Angaben des MLR nicht möglich.

Bei der von der EU vorgeschriebenen Evaluation von EU-Programmen wird lediglich die Wirksamkeit nach den jeweils vom Evaluator bestimmten Kriterien beurteilt. Die entstandenen Verwaltungskosten sind kein Bestandteil der Evaluation. Des Weiteren wird der Kosten- und Zeitaufwand der Antragsteller nicht bewertet. Eine umfassende Bewertung der Effizienz eines Programmes ist nur möglich, wenn sowohl die Kosten- als auch die Wirkungsseite evaluiert werden.

6.1.2.2 Europäische Finanzkontrolle

Das Land muss nach dem Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU eine unabhängige Prüfstelle einrichten, um EU-Mittel zu erhalten. Diese Aufgabe wird von der EFK wahrgenommen.

Wesentliche Aufgaben der EFK sind beispielsweise,

- die Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bei der Umsetzung der operationellen Programme,
- das Erstellen einer Prüfstrategie für die Förderzeiträume,
- die Beurteilung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Konformitätserklärung),
- die regelmäßige Beurteilung der Existenz und Funktionsfähigkeit der eingerichteten Systeme und
- die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel anhand von Stichproben.

Die Anzahl der zu prüfenden Fälle wird über ein statistisches Verfahren automatisiert ermittelt. Hierbei spielen folgende Faktoren eine Rolle:

- **Wesentlichkeit:** Nach Vorgabe der EU darf die festgestellte Fehlerquote 2 Prozent der Fördermittel nicht übersteigen.
- **Aussagesicherheit:** Diese wird im Rahmen der Beurteilung der Systeme von der EFK festgelegt.
- **Zu erwartende Fehler in der Grundgesamtheit:** Diese wird von der EFK aufgrund von Erfahrungen aus den Vorjahren festgelegt.

Bei der Ermittlung der Stichproben werden vom statistischen Verfahren Projekte mit hohen Auszahlungssummen priorisiert. Hierbei handelt es sich in der Regel um größere Projekte, die dann einen hohen Prüfaufwand umfassen, da die ermittelten Projekte zu 100 Prozent geprüft werden müssen.

Da nur Stichproben geprüft werden, müssen die festgestellten Fehler statistisch hochgerechnet werden. Übersteigt die hochgerechnete Fehlerquote die Bagatellgrenze von 2 Prozent der Ausgaben (Wesentlichkeit), besteht ein Anlastungsrisiko.

Während der Förderperiode wird begleitend geprüft. Hierbei werden internationale Standards (ISAS) berücksichtigt. Zum 31.12. eines Jahres muss die EFK einen Jahreskontrollbericht fertigen. Nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der geprüften AFP-Fälle sowie den hierbei entstandenen Verwaltungskosten in 2008 bis 2010. Die durchschnittlichen Verwaltungskosten wurden von der EFK auf Basis der internen KLR-Daten ermittelt.

Tabelle 22: Prüffälle und Verwaltungskosten der Europäischen Finanzkontrolle für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm

	2008	2009	2010
Anzahl geprüfte Fälle	72	70	111
Anzahl monetäre Fehler	1	2	3
Gesamtbetrag monetäre Fehler in Euro	87	5	1.086
Anzahl formale Fehler	5	13	28
Verwaltungskosten in Euro	34.209	24.071	52.013

Ursache für monetäre Fehler waren beispielsweise Skontoabzüge oder nicht förderfähige Ausgaben in Rechnungen. Formale Fehler umfassen beispielsweise monetäre Fehler ohne finanzielle Auswirkung oder nicht aktualisierte Daten der Unternehmensdatei im Großrechner.

6.1.2.3 Kontrolldichte

Sowohl das MLR als auch die Regierungspräsidien und die befragten Landratsämter klagen über die hohe Kontrollintensität bei EU-kofinanzierten Programmen. Neben der EFK können Maßnahmen durch die EU, die Stabsstelle Interner Revisionsdienst für EU-Maßnahmen, die Stabsstelle Steuerung und Koordination von EU-Maßnahmen, den Europäischen Rechnungshof und die Finanzkontrolle des Landes, geprüft werden. Insbesondere wurde die Vorgehensweise der EFK als verwaltungsaufwendig dargestellt. So müssten bei Rundungsdifferenzen von 1 Cent oder formalen Fehlern ohne finanzielle Auswirkung Stellungnahmen zur Prüfungsfeststellung gefertigt werden. Anschließend sind die Stellungnahmen mit allen beteiligten Dienststellen abzustimmen. Sofern keine Stellungnahmen vorgelegt werden, wird der Fall automatisch als fehlerhaft bewertet. Im EGFL ist bei Feststellungen bis 100 Euro keine Rückforderung notwendig. Im ELER sieht die EU-Kommission keine derartige Regelung vor, sodass auch für Kleinstbeträge Rückforderungsbescheide erlassen werden müssen.

Empfehlung 20:

Bei Vorgaben der EU sollte auf zusätzliche Anforderungen des Landes verzichtet werden. Bei bestehenden Förderprogrammen sollte geprüft werden, ob zusätzliche Regelungen erlassen wurden und diese in der Folge zu unverhältnismäßigen Bürokratiekosten bei den Antragstellern und der Verwaltung geführt haben. Insbesondere dann, wenn die EU-Förderung niedriger ist, als der durch die EU-Regelungen verursachte zusätzliche Aufwand, sind die Verwaltungskosten zu hoch. Der Bund sollte den Ausstieg aus solchen Förderungen bei der EU festlegen und anstreben, die Zahlungen an die EU entsprechend zu reduzieren. Die Beträge sollte er den Ländern zur Verfügung stellen. Als ultima ratio sollten in der Konsequenz die EU-Mittel, soweit rechtlich möglich, nicht abgerufen werden.

Es ist nicht zwingend notwendig, jeden möglichen Fördereuro von der EU abzurufen. Grundsätzlich sollte vor dem Abruf von Fördermitteln der EU geprüft werden, ob

- ein Bedarf für die Förderung besteht,
- die Bürokratiekosten für den Antragsteller und die Verwaltung in einem angemessenen Verhältnis zum Fördervolumen stehen,
- das Förderprogramm keine zu großen bürokratischen Hürden aufstellt.

Die Evaluation von EU-Förderprogrammen ist mit einem hohen Ressourceneinsatz verbunden. Erkenntnisse aus den Evaluationen sollten daher zeitnah aufgegriffen und umgesetzt werden. Bei den Evaluationen sollte nicht nur die Wirkung des Programms, sondern auch der damit verbundene Verwaltungsaufwand berücksichtigt und bewertet werden.

7 IT-Einsatz

Bisher gibt es für die Abwicklung von Förderprogrammen kein landesweit einheitliches IT-Verfahren. Nach Auskunft der befragten Ressorts gibt es in den Geschäftsbereichen von sechs Ministerien spezielle Softwareanwendungen für die Abwicklung von einzelnen Förderprogrammen. Hierzu gehören das IM, das MFW, das MLR, das UM, das SM sowie das MVI. Diese heterogenen Systeme sollten aus wirtschaftlichen und verwaltungsökonomischen Gründen aufgegeben und vereinheitlicht werden.

7.1 Fördermittel-Bearbeitungs- und Informations-System (FöBIS)

Am 19. März 2010 wurde das IM vom Lenkungsausschuss Neue Steuerung und Haushaltsmodernisierung beauftragt, in Abstimmung mit dem FM und unter Beteiligung der Regierungspräsidien sowie der berührten Ressorts eine Vorstudie zur Einführung einer integrierten IT-Lösung zur Abwicklung von Förderprogrammen zu erstellen. Der Auftrag umfasst außerdem die Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Der Rechnungshof begrüßt die Einführung einer integrierten IT-Lösung zur Abwicklung von Förderprogrammen. Aus wirtschaftlichen Gründen muss dieses einheitliche IT-System aber eine hohe Flexibilität zur Bearbeitung der unterschiedlichsten Programme ermöglichen.

Aufgrund von Kabinettsbeschlüssen vom 21.07.2008 und 05.07.2010 soll das MLR für seinen Geschäftsbereich, mit Beteiligung des MFW, IM und UM, ein Konzept für die IT-Verfahren zur Umsetzung der Förder- und Ausgleichsleistungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik entwickeln.

In einer Vorstudie werden die vier Förderprogramme Schulbauförderung öffentlicher Träger (KM), Förderung der FKH (SM), Förderung Kommunales Abwasser (UM) und Förderung Städtebau (MFW) untersucht. Pilotiert wird derzeit das Förderprogramm Schulbauförderung öffentlicher Träger. In der Pilotphase soll zunächst die Kommunikation zwischen den Antragstellern und den sachbearbeitenden Stellen auf einer elektronischen Prozessplattform dargestellt werden.

7.2 Fördermittelbearbeitungssysteme in anderen Ländern

Die landeseinheitliche Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen (FÖMISAX) enthält unter anderem ein einheitliches Verfahren zur elektronischen Bearbeitung von Förderprogrammen. In § 2 des Gesetzes über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen (SächsFöDaG)⁹⁰ wird festgelegt, dass alle öffentlichen Stellen des Freistaates, die in Zuwendungsverfahren nach der Haushaltsordnung des Freistaates mitwirken, das elektronische Datenverarbeitungssystem „Landeseinheitliche Fördermittelverwaltung“ oder ressortspezifische Fördermittelverwaltungssysteme einsetzen müssen. Ressortspezifische Fördermittelverwaltungssysteme müssen eine Schnittstelle zur landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank haben. Die Staatskanzlei des Freistaates Sachsen (Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel) ist nach § 1 SächsFöDaG für die landeseinheitliche Fördermitteldatenbank verantwortlich.

Nach § 5 SächsFöDaG sind die Staatsministerien verpflichtet, der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank alle erforderlichen Daten ihres Geschäftsbereiches in aktualisierter Fassung zur Verfügung zu stellen.⁹¹ Somit werden in FÖMISAX tagaktuelle Daten bereitgestellt.

Insgesamt nutzen 2.000 Bearbeiter in den Ministerien, Landesdirektionen, Kommunen, Sonderbehörden sowie Projektträger und die Sächsische Aufbaubank die Fördermitteldatenbank. 84 Bewilligungsstellen sind für den Fördervollzug verantwortlich. Der Förderhaushalt beläuft sich auf 2,7 Mrd. Euro verteilt über 520 Haushaltstitel.

Nach Auskunft der Staatskanzlei wurden für die Basisentwicklung von FÖMISAX im Jahr 1998 rund 575.000 Euro verausgabt. Für den Betrieb, kleinere Weiterentwicklungen sowie größere Systemerweiterungen wurden in den vergangenen Jahren durchschnittlich 350.000 Euro aufgewandt.

Zentrales Element der FÖMISAX-Struktur ist das Fördervorhaben. Für jedes Fördervorhaben werden Daten

- zum Förderinhalt,
- zur zuständigen Dienststelle,
- zur räumlichen Auswirkung der Förderung,
- zur Rechtsform der Antragsberechtigten,
- zum Leistungsempfänger,

⁹⁰ Siehe Sächsisches Gesetz und Verordnungsblatt, Nr. 10/1999, Seite 273 ff.

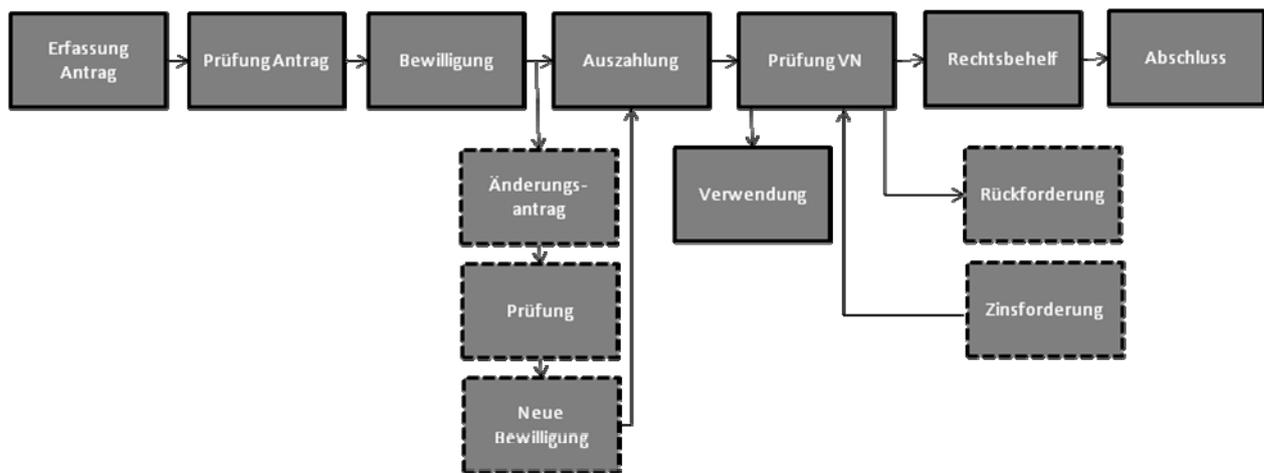
⁹¹ Ebenso.

- zur Finanzierungsquelle,
- zum Förderhaushalt (Kapitel und Titel),
- zum Status der Antragsbearbeitung sowie
- für das inhaltliche Controlling (Fachdaten)

gepflegt. Da sich die Förderpolitik und die Auswertungen an den ressortübergreifenden Zielen orientieren, müssen in FÖMISAX auch die Förderziele beschrieben werden. Die ressortübergreifende Darstellung ermöglicht ein transparentes und einheitliches Förderwesen.

Im Zuwendungsverfahren werden folgende Prozessschritte mit FÖMISAX abgewickelt:

Abbildung 3: Prozessschritte Zuwendungsverfahren



Neben der Abwicklung von Förderverfahren wird FÖMISAX außerdem für folgende Zwecke genutzt:

- Berichterstattung an den Landtag (z. B. Kleine Anfragen, Übersichten zum Staatshaushaltsplan),
- Auswertung des Fördermittelvollzugs (Mittelabflusslisten),
- Fördercontrolling in den Ressorts,
- Monitoring Strukturfonds,
- Auswertungen für die Rechnungslegung,
- Leitungs-Recherche (z. B. ausgezahlte Zuwendungen der Investitionstitel, Städtevergleich). FÖMISAX enthält unter anderem eine ergänzende Berichtsdatenbank zur Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der EU.

Ergänzende Berichtsdatenbanken sind

- zu den Schäden und Maßnahmen - Augusthochwasser 2002,
- zu den Maßnahmeplänen im Rahmen des Konjunkturpaketes II und
- zur regionalen Wirtschaftsstruktur

vorhanden. FÖMISAX zeigt, dass es über Ressortgrenzen hinweg möglich ist, eine einheitliche und transparente Anwendung zu implementieren. Nach Mitteilung des Sächsischen Rechnungshofs hat sich das System FÖMISAX über die Jahre bewährt und erfreut sich einer breiten Akzeptanz in der Landes- und Kommunalverwaltung.

Empfehlung 21:

Grundsätzlich wird die Einführung einer integrierten IT-Lösung zur Abwicklung von Förderprogrammen begrüßt. Nach den Erfahrungen aus der strategischen Prüfung zum Fördercontrolling des Landes ist es erforderlich, die mit der Abwicklung von Förderprogrammen des Landes tangierten Institutionen (Stadt- und Landkreise, KVJS, L-Bank) in das Projekt einzubinden. Die IT-Lösung sollte von allen Institutionen, die in das Zuwendungsverfahren eingebunden sind, verpflichtend eingesetzt werden.

Bei der Vergabe von Fördergeldern werden öffentliche Mittel eingesetzt. Daher muss sich das Handeln der Verwaltung unter anderem an den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren. Zuwendungen müssen auf ihre Notwendigkeit und Effektivität sowie auf stringente Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben der §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung überprüfbar sein. Dies setzt ein transparentes Berichtswesen voraus. Ein ganzheitliches Berichtswesen muss die Daten aller Ebenen (L-Bank, Stadt- und Landkreise, KVJS) berücksichtigen.

Ziel des Projekts FöBIS ist die Erstellung eines einheitlichen Programms zur Abwicklung aller geeigneten Förderprogramme des Landes. Aus wirtschaftlichen und verwaltungsökonomischen Gründen sollten nicht mehrere Systeme unterhalten werden. Ressortbefindlichkeiten müssen vor dem sinnvollen Einsatz der Steuergelder zurücktreten.

Bei der Programmausgestaltung sollte darauf geachtet werden, dass nicht alle Förderprogramme in ein einheitliches System gepresst werden. Nur die Einführung eines flexiblen, einheitlichen Systems ermöglicht eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung. Aufgrund gleicher haushaltsrechtlicher Vorgaben für Zuwendungsempfänger muss es möglich sein, eine landeseinheitliche Software einzusetzen. Wie die Ausführungen zu FÖMISAX zeigen, kann selbst die Strukturfondsberichterstattung in ein einheitliches System eingebunden werden. Sofern ressortspezifische Fördermittelverwaltungssysteme zwingend notwendig sind, müssen diese über eine Schnittstelle in die landeseinheitliche Fördermitteldatenbank eingebunden werden.

Bei der weiteren Projektplanung sind Vergabe- und Wirtschaftlichkeitsaspekte zu berücksichtigen. Es ist darauf zu achten, dass die vorgesehene Pilotierung nicht den Auftrag für das Erstellen des Produktivsystems vorgibt. Hinsichtlich der Finanzierung des Projekts sollte der IuK-Strukturpool in die weitere Betrachtung einbezogen werden. Bislang gibt es keine Erkenntnisse über mögliche Einsparpotenziale und den Amortisationszeitpunkt. In der abschließenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung muss daher auch die beabsichtigte Refinanzierung der Projektausgaben dar-

gestellt werden. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen sowie Aufgabe, Inhalt und Struktur der Datenbank müssen gesetzlich fixiert werden.

Erkenntnisse aus erfolgreichen Anwendungen anderer Länder und der L-Bank müssen in der weiteren Planung berücksichtigt werden. Insbesondere ist zu prüfen, ob eine Übernahme des bewährten sächsischen Programms oder des Programms der L-Bank möglich ist.

8 Stellungnahme der Landesregierung

Das MFW hat dem Rechnungshof eine abgestimmte Stellungnahme der Landesregierung vorgelegt. Diese enthält aber überwiegend ressortspezifische Stellungnahmen der Förderressorts und ist dadurch teilweise inkonsistent.

Die Landesregierung begrüßt das Bekenntnis zur Notwendigkeit eines landesweit einheitlichen Fördercontrollings. Eine hohe Datenqualität ist die Voraussetzung für den wirksamen Einsatz des Fördercontrollings.

Die 2012 begonnene Prüfung bestehender Förderprogramme wird im laufenden Jahr fortgeführt. Dabei werden die Empfehlungen des Rechnungshofes zu den Einsparmöglichkeiten bei den Förderprogrammen berücksichtigt. Bei den weiteren Überlegungen wird die Landesregierung ein Augenmerk auf eine kritische Mindestgröße des Fördervolumens legen. Zudem wird zu beachten sein, welchen Anteil der Förderbeitrag des Landes an der Gesamtfinanzierung der geförderten Maßnahme ausmacht. Für die Beurteilung eines Förderprogramms muss aber auch weiterhin der angestrebte Förderzweck und das Erreichen des Förderziels nach den §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung maßgeblich sein. Die vom Rechnungshof infrage gestellten Förderprogramme werden alle weiterhin für notwendig erachtet.

Das IM, UM, MLR und MVI lehnen die pauschale Kürzung der Fördermittel und die rein monetäre Betrachtung von Förderprogrammen ab. Das UM sieht dann in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz sowie Energie die umwelt- und energiepolitischen Zielsetzungen gefährdet. Das SM führt aus, dass das erhebliche Landesinteresse auch mit vergleichsweise bescheidenen Förderbeträgen oder Programmolumina, gerade im ehrenamtlichen Bereich, verfolgt werden kann. Pauschale Forderungen nach Mittelkürzungen im öffentlichen Nahverkehr führen nach Einschätzung des MVI zur Verunsicherung der Fördersubjekte und zu Leistungskürzungen oder Tarifierhöhungen von Bussen und Bahnen, insbesondere im Ländlichen Raum. Bei der ÖPNV-Infrastrukturförderung oder der Förderung des kommunalen Straßenbaus werden zweckgebundene Mittel des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz eingesetzt. Eine pauschale Kürzung ist nicht durchführbar und keine Entlastung des Landeshaushalts. Aufgrund festgelegter Vertragslaufzeiten bieten die Zuschüsse für Verkehrsleistungen ebenfalls keinen Spielraum für Kürzungen. Abbestellungen sind zwar grundsätzlich möglich, widersprechen aber der politischen Zielsetzung des Ausbaus und der Sicherung des ÖPNV. Ein Produkt oder eine Dienstleistung sollte aufgrund eines politischen Ziels oder einer volkswirtschaftlichen Bedeutung gefördert werden.

Die Notwendigkeit ergänzender Freiwilligkeitsleistungen des Landes für Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge besteht bei allen aufgeführten Förderprogrammen.

Nach Auffassung des UM, KM und SM sind die Mittel des Kommunalen Investitionsfonds von Einsparungen auszunehmen, da diese einen Teil des kommunalen Finanzausgleichs darstellen.

Eine gesetzlich festgeschriebene Befristung von Förderprogrammen ist aus Sicht der Landesregierung nicht zwingend erforderlich. Bei neuen Förderprogrammen ist eine Befristung auf fünf Jahre mit Ausnahmetatbeständen (z. B. Sonderperioden von EU und Bund) vorgesehen. Bestehende Förderprogramme, werden grundsätzlich nach der Evaluation befristet. Außerdem verweist die Landesregierung auf Nr. 3.8.2 der Grundsätze für Verwaltungsvorschriften für den jeweiligen Zuwendungsbereich (Anlage 5 zu Nr. 15.5 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Landeshaushaltsordnung). Förderprogramme werden auch bisher eingestellt, wenn sich zeigt, dass diese nicht mehr erforderlich sind. Beispielsweise wurde in der Wirtschaftskrise 2009 die Krisenberatung aufgelegt und Ende 2010 wieder eingestellt.

Das MLR erklärt sich mit einer generellen Befristung dann einverstanden, wenn diese auf die siebenjährige EU-Förderperiode referenziert. Zu den Daueraufgaben des Landes gehört nach Auffassung des MVI die Förderung von Straßen- und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen. Pauschale Befristungen der Förderungen sind in diesem Bereich kritisch und nicht immer zweckdienlich. Im investiven Bereich der Bau- oder Ausbaumaßnahmen ist die Planungssicherheit für Fördersubjekte unabdingbar.

Die Kritik fehlender einheitlicher, stringenter Verfahrensraster und Festlegungen für die Abwicklung von Förderprogrammen wird mit dem Verweis auf die §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung nicht geteilt. Für die Wirtschaftlichkeit - insbesondere der organisatorischen Festlegungen - sind die Fachressorts verantwortlich. Funktionierende und eingespielte Verfahren dürften nicht vorschnell zugunsten von zunächst theoretisch wirtschaftlich erscheinender Neuerung abgelöst werden. Bei einer möglichen Übertragung der Abwicklung von Förderungen auf die L-Bank sollte an die Rechnungshofempfehlung von 1995 und die Zielsetzungen zur Übernahme der früheren Staatsschuldenverwaltung angeknüpft werden. Mit der L-Bank sollte eine kompetente Stelle zur effizienten Abwicklung von Förderprogrammen aufgebaut werden.

Bei allen Überlegungen im Blick auf einheitliche und nachvollziehbare Festlegungen für die Ausgestaltung und Abwicklung von Förderprogrammen sind die ressortspezifischen Ausprägungen zwingend zu berücksichtigen.

Ein Großteil der Förderressorts ist der Auffassung, dass die Förderprogrammabwicklung für einzelne Programme auch weiterhin durch das Ministerium erfolgen sollte. Eine Zuständigkeitsverlagerung von den Ministerien in den nachgeordneten Bereich wird insbesondere bei den Regierungspräsidien zu einem Aufgabenzuwachs führen. Entsprechend einem Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2011 ist dieser durch Personal- und Sachmittel zu kompensieren.

Das SM prüft die Konzentration des Förderprogramms „Freiwilliges Soziales Jahr“ bei zwei oder einem Regierungspräsidium beziehungsweise alternativ die Bündelung bei der L-Bank. Derzeit erarbeitet das SM einen „Landesaktionsplan gegen Gewalt an Frauen“. Fragen der Finanzierung sowie die Abwicklung der Förderung werden ergebnisoffen diskutiert. Daher wird auch geprüft, ob eine Einbindung der Kommunen in die Förderprogrammabwicklung oder die Übertragung auf ein Vor-Ort-Präsidium möglich sind.

Auch die Übertragung ausgewählter Förderprogramme auf Verbände wird geprüft. Beim Vollzug des Sozialen Entschädigungsrechts unterstützt das SM die Landratsämter, verstärkt Kooperationen einzugehen. Die Personal- und Organisationshoheit der Landratsämter ist dabei zu beachten.

Nach Auffassung der Landesregierung werden in den Förderressorts überwiegend aktuelle und vollständige Förderprogrammsteckbriefe veröffentlicht. Bestehende Mängel werden zeitnah behoben. Die Vorschläge zu einer verbesserten technischen Unterstützung werden geprüft. Das IntM wird seine Förderprogrammsteckbriefe in absehbarer Zeit veröffentlichen und laufend auf ihre Aktualität prüfen.

Allgemein zugängliche Informationsangebote sind zu 87 Förderprogrammen vorhanden. Da bei zahlreichen Förderprogrammen nur ein begrenzter Kreis von potenziellen Zuwendungsempfängern in Betracht kommt, erscheint eine Veröffentlichung im Internet nicht zwingend notwendig. Mit dem Portal „service-bw“ gibt es ein zentrales Internetangebot mit einer strukturierten Darstellung zahlreicher Förderangebote des Landes. In rund zwei Drittel der über 50 sogenannten Lebenslagen werden die Portalnutzer in ihrer jeweiligen Lebenssituation gezielt auf Fördermöglichkeiten aufmerksam gemacht. Damit verknüpft sind Verfahrensbeschreibungen zu den Modalitäten des jeweiligen Förderprogramms. Nach Aussage des IM wird die Funktion eines Förderassistenten derzeit nicht genutzt. Die Funktion könnte mit überschaubarem technischem und finanziellem Aufwand aktiviert werden. Das IM wird dann tätig, wenn die betroffenen Ministerien die Aktivierung und Pflege unterstützen.

Die Förderressorts werden das Projekt FÖBIS weiterhin konstruktiv-kritisch begleiten. Bei der möglichen Einführung einer einheitlichen Fachanwendung, die mit der Ablösung bestehender funktionierender Lösungen verbunden ist, sind die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu beachten.

Bereits im Jahr 2012 wurden vom Landescontrolling Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität ergriffen und der Qualitätszirkel Kosten- und Leistungsrechnung zur Optimierung der technischen und prozessualen Unterstützung der Ressorts eingesetzt.

Bestehende Abgrenzungsprobleme in der Definition, was als Förderprogramm zu verstehen ist, müssen behoben werden. Bestehende Förderprogramm-Cluster sind möglichst aufzulösen beziehungsweise Alternativen zu wählen, die einen vergleichbaren Grad an Transparenz leisten.

Aufgrund fehlender personeller Ressourcen und organisatorischer Festlegungen im Bereich des Haushalts- und Fördercontrollings konnte das Fördercontrolling im KM nicht mit den notwendigen qualitativen Anforderungen betrieben werden. Das Ministerium arbeitet intensiv an der Verbesserung seiner Datenqualität um den aktuellen und künftigen Herausforderungen gerecht zu werden. Vorliegende Erkenntnisse der Finanzkontrolle werden berücksichtigt.

Die konzeptionelle Weiterentwicklung des Fördercontrollings wird vom UM grundsätzlich begrüßt. Einige Vorschläge lassen sich nur mit einem deutlich höheren Personaleinsatz realisieren. Ein Aufgabenzuwachs im Fördercontrolling, der über die beschlossenen Maßnahmen hinausgeht, ist nur dann tragbar, wenn an anderer Stelle Aufgaben für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegfallen beziehungsweise die neuen Maßnahmen priorisiert werden. Das MVI ist der Ansicht, dass die Datenerhebung, -qualität und -validität nur mit einem intensiven Personaleinsatz zu erreichen ist.

Eine Integration bestehender EU-Berichtssysteme in die Web-FIS-Anwendung soll nach Ansicht des SM nur erfolgen, wenn der Nutzen die Kosten überwiegt. Für die ESF-Förderung ist das Monitoringsystem durch eine EU-Verordnung vorgeschrieben. Da sich die Regeln in jeder Förderperiode ändern, sind maßgeschneiderte Anpassungen an die neuen Vorgaben notwendig. Durch die obligatorische Programmbegleitung werden erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen

gebunden. Ausgewählte Daten werden bereits in das Fördercontrolling eingespeist. Ein weiteres Berichtswesen, das ausschließlich landespolitische Fragestellungen verfolgt und EU-Besonderheiten nicht abbilden kann, ist zu vermeiden. Dies ist mit der bisherigen Personalausstattung nicht mehr zu bewältigen.

Der Position des Rechnungshofes hinsichtlich der Einbeziehung der Verwaltungskosten von Stellen außerhalb der Landesverwaltung wird grundsätzlich zugestimmt. Jedoch ist auf ein ausgewogenes Kosten-Nutzen Verhältnis zu achten (§ 7 Landeshaushaltsordnung). Eine Vollkostenrechnung kann gegebenenfalls einen hohen bürokratischen Aufwand darstellen und damit dem Ziel, die Bürokratiekosten bei allen Beteiligten zu senken, widersprechen. Der erwähnte Bürokratiekostenrechner kann hier nur einen begrenzten Beitrag zur Aufwandsreduzierung leisten.

Grundsätzlich unterstützen die Förderressorts die Ableitung der Förderziele aus allgemein gehaltenen politischen Oberzielen in einer Zielkonzeption. Auch im künftigen Haushaltscontrolling soll die Beschreibung des konkreten Ziels einer finanzwirksamen Maßnahme oder eines Förderprogramms am Anfang jeder Prüfung stehen. Soweit personell möglich, unterstützt das Controlling die Förderabteilungen bei der Zielbildung und der Kennzahlendefinition. Das Förderwesen ist komplexer, als dass es in einem mit Kennzahlen hinterlegten Zielsystem abgebildet werden könnte. In vielen Fällen fehlt der monokausale Zusammenhang zwischen Förderung und Zielerreichung. Damit verbunden ist der Rückgriff auf „weiche“ Kennzahlen in Form von Indikatoren. Zu Erkenntnissen in den Bereichen Zieldefinition, Bewertung der Zielerreichung und Ursache-Wirkungs-Zusammenhang gelangt man häufig nur über klar strukturierte Prozesse, wie sie eine Evaluation vorsieht. Zusätzlicher bürokratischer Aufwand wirkt sich kontraproduktiv auf das Ergebnis und die Strukturen aus.

Gegen ein Benchmarking beim Kostencontrolling bestehen aus Sicht des SM keine Bedenken, sofern vergleichbare Sachverhalte gegeben sind. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn mehrere Regierungspräsidien ein Förderprogramm abwickeln.

Die Landesregierung wird künftig verstärkt darauf achten, dass die im produktorientierten Haushalt dargestellten Ziele zu den Förderungen Ziele im Sinne des Fördercontrollings beschreiben. Kennzahlen sollen eine Aussage zur Zielerreichung treffen. Die Optimierung muss allerdings in enger Abstimmung mit dem Landtag erfolgen. Das SM ist der Auffassung, dass angesichts der unterschiedlichen Objekte der Betrachtung es wenig sinnvoll ist, die Messgrößen aus den produktorientierten Erläuterungen zum Haushalt auf die Förderprogramme im Fördercontrolling zu beziehen.

Als Bestandteil des Haushaltscontrollings sollen von den Fachressorts Evaluationen durchgeführt werden. Der Leitfaden zur Evaluation hat Eingang in den vorgesehenen Prüffragenkatalog des Haushaltscontrollings gefunden.

Die Abgrenzung von Förderprogrammen mehrerer Ressorts im gleichen Handlungsfeld ist grundsätzlich sinnvoll. Die Förderressorts werden einen entsprechenden Abstimmungsbedarf prüfen. Der Subventionsbericht wird derzeit erstellt. Bereits aus verwaltungsökonomischen Gründen wird von einer reinen Erweiterung des Subventionsberichtes abgeraten. Die Landesregierung wird im Dialog mit dem Landtag eine Optimierung der Berichterstattung über Subventionen und andere Förderungen prüfen.

Zusätzliche nationale Regelungen, die über die EU-Regelungen hinausgehen sind zu vermeiden. Es sollte weiterhin auf allen Ebenen hingewirkt werden, den Kontrollaufwand und die Berichtspflichten bei EU-Förderprogrammen zu reduzieren. Auf politischer Ebene ist zu entscheiden, ob aus bestimmten EU-Förderungen ausgestiegen oder hilfsweise auf bestimmte EU-Förderungen verzichtet wird.

Das MLR hält es aus wirtschaftlichen Gründen für schwer vermittelbar, dass „bei Nichtanspruchnahme von EU-Mitteln mit jedem eingesparten Euro Landesgeld ein weiterer Euro EU-Geld verloren ginge.“ Zentrale Politikziele im Ländlichen Raum werden massiv erschwert oder sogar zunichte gemacht. Die Nettozahler-Position der Bundesrepublik muss im Auge behalten werden. Nur durch eine entsprechende Kofinanzierung kann ein Mittelrückfluss erreicht werden. Der Hinweis auf eine Reduzierung der deutschen Zahlungen nach Brüssel wird den politischen Realitäten nicht gerecht. In ähnlicher Weise gilt dies für Kofinanzierungsmaßnahmen des Bundes.

Der Anteil an Kofinanzierungsmittel der EU und des Bundes beträgt im MLR 85 Prozent. Daher wird die Förderlandschaft stark von den Vorgaben, Regelungen und Kontrollen der EU und des Bundes bestimmt. Das Land hat keinerlei Gestaltungsmöglichkeiten. Des Weiteren unterstehen diese Programme ständigen Kontrollen und Evaluationen.

Die EFK weist daraufhin, dass das Prüfprogramm und die Prüfstandards von der Europäischen Kommission vorgegeben werden, die diese prüft. Arbeitet die EFK nicht zur Zufriedenheit der Europäischen Kommission, kann dies in letzter Konsequenz erhebliche finanzielle Auswirkungen für das Land haben (z. B. Zahlungstop, pauschale Anlastungen).

9 Stellungnahme der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -

Die geforderte Stärkung des Fördercontrollings sowie die Einführung einheitlicher, stringenter Verfahrensraster und nachvollziehbarer Festlegungen für die Abwicklung von Förderprogrammen wird begrüßt.

Aufseiten des Landes sollte eine zentral verantwortliche Stelle als Ansprechpartner zur Verfügung stehen und folgende Funktionen übernehmen:

- Mindestanforderungen für die Konzeption und Abwicklung erstellen,
- Kostenoptimierung der Fördervorgaben (die L-Bank ist bereit, ihr Wissen einzubringen),
- Festlegung homogener und transparenter Vergütungsmodelle,
- Zuständigkeit für die zentralen Aspekte (Vernetzung, Fördercontrolling, IT-Landschaft) der Förderabwicklung.

Welche Institution ein Förderprogramm abwickelt, sollte nach folgenden Stufen ermittelt werden:

1. Definition der fachlichen und technischen Anforderungen,
2. Auswahl des Dienstleisters, der die fachliche und technische Eignung aufweist,
3. Auftragsvergabe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten an einen der Dienstleister.

Die L-Bank will sich nicht darauf reduzieren lassen, dass Förderprogramme bankenspezifische Kenntnisse erfordern oder die L-Bank im Einzelfall wirtschaftlicher ist. Mit der Übernahme der Staatsschuldenverwaltung 1995 wurde das Ziel verfolgt, in und mit der L-Bank eine kompetente Stelle zur effizienten Abwicklung von Förderprogrammen aufzubauen. An diesen Gedanken sollte angeknüpft werden. Dazu bedarf es, über die bisherige Praxis der Beauftragung durch einzelne Ressorts hinaus, einer zentralen Zuständigkeit im Land. Weitergehende Möglichkeiten der Arbeitsteilung, insbesondere aber der Effizienzsteigerung, der Datenaufbereitung, des Fördercontrollings und der Optimierung von Förderverfahren könnten dann sinnvoll gemeinsam genutzt werden.

Ein Widerspruch besteht darin, einerseits vernetzte Systeme und Datenbestände zu verlangen, andererseits die Durchführung von Förderverfahren im Einzelfall davon abhängig zu machen, wer es kostengünstiger kann. Komplexe und vernetzte Systeme aufzubauen lohnt sich nur, wenn eine gewisse Aufgabenkontinuität gegeben ist.

Die L-Bank sieht das theoretische Herunterbrechen ihrer Kosten auf einzelne Förderprogramme kritisch. Ein Vergleich mit den angeblichen Eigenkosten des Landes ist wenig aussagefähig, da diese nicht vollständig sind.

Die unsystematischen Vertrags- und Vergütungsbeziehungen resultieren aus der Weiterentwicklung der L-Bank seit der Übernahme der Staatsschuldenverwaltung.

Bislang wurde beim Projekt FöBIS der Sachverstand der L-Bank sowie der Bestand einer durchgängigen Fördersoftware und Datenbank nicht berücksichtigt. Die Arbeitsteilung oder Schnittstelle zwischen Land und L-Bank sind zu klären.

Nach den Erfahrungen der L-Bank ist der Appell an die Eingabezuverlässigkeit nicht ausreichend. Systeme, die manuell gepflegt werden, sind auf Dauer unzuverlässig. Die L-Bank arbeitet mit einer Datenbank und einem diese bedienenden Workflow-System. Die zentrale Datenbank der L-Bank könnte auch vom Land stärker genutzt werden, insbesondere bezüglich einer programm- und ressortübergreifenden Definition von Daten sowie deren Auswertung.

EU-Förderprogramme werden fast ausschließlich unter Kostengesichtspunkten betrachtet. Es liegt in der Hand des Landes dafür zu sorgen, dass nur wenige Stellen, Fördertatbestände und Geförderte mit großem Volumina bedacht werden (EFRE) oder vereinheitlichte, nicht fehleranfällige Standardverfahren zum Einsatz kommen (ESF). Die Konkurrenz um Mittel und Zuständigkeiten führt dazu, dass zu viele Fördertatbestände verfolgt und zu viele Stellen beteiligt werden. EU-Förderprogramme werden zunehmend durch vorgeschaltete Wettbewerbsverfahren komplizierter und langwieriger gemacht. Deshalb erwartet man vermutlich in der Förderperiode 2014 bis 2020 von der L-Bank, dass sie zumindest auf der Ebene der Bewilligung, Verwendungsnachweis-Prüfung und Auszahlungen alle Zuständigkeiten des EFRE und ESF bei sich bündelt. Außerdem soll eine Lösung für die elektronische Kommunikation angeboten werden. Die L-Bank kann die Bündelung nur übernehmen, wenn sie umfassend für das Land tätig ist.

10 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen bei der Prüfung bestehender Förderprogramme berücksichtigt werden. Er erkennt an, dass bei der Beurteilung eines Förderprogramms der Förderzweck und das Förderziel ein wesentlicher Faktor sind. Für eine umfassende Bewertung muss aber auch berücksichtigt werden, mit welchem Aufwand das Förderziel erreicht wurde.

Eine Erhöhung von Fördermitteln und die Benennung von Fördermittelempfänger im Staatshaushaltsplan führen nicht zwingend zu einer Aufwertung. Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen zu den Einsparmöglichkeiten fest.

Eine gesetzliche Befristung von Förderprogrammen ist erforderlich, weil die bisherige Erfahrung zeigt, dass ohne eine gesetzliche Regelung in der Realität Förderprogramme gerade nicht beendet werden. Da nicht alle Förderprogramme evaluiert werden, wird es auch weiterhin eine Vielzahl von unbefristeten Programmen geben. Auf mögliche Ausnahmen hat der Rechnungshof hingewiesen.

Der Rechnungshof hält an seinen Aussagen zur Abwicklung von Förderprogrammen fest. Ein Verweis auf die §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung ist nicht ausreichend. Insbesondere die vorgeschlagene Zielkonzeption, der an anderer Stelle zugestimmt wird, ist weitergehend. Sie dient bereits bei der Planung als Vorlage für eine einheitliche und nachvollziehbare Umsetzung eines Förderprogramms.

Die allgemein zugänglichen Informationen zu Förderprogrammen erstrecken sich derzeit auf unterschiedliche Medien. Eine einheitliche und vollständige Übersicht zu allen Fördermöglichkeiten des Landes ist nicht vorhanden. Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen zu den Informationsmöglichkeiten fest.

Positiv bewertet der Rechnungshof die Bestrebungen zur Erreichung einer besseren Datenqualität und die Weiterentwicklung der Web-FIS-Anwendung Fördercontrolling. Die Einschätzung der „restriktiven Handhabung der Zugriffsrechte“ konnte jedoch nicht widerlegt werden. Neben den Förderressorts und der NeStUL haben keine weiteren Stellen, z. B. die Haushaltsabteilung des MFW, Zugriff auf die Anwendung.

Nur eine verbindliche Festschreibung der „Richtlinie zum Fördercontrolling“ kann die Förderressorts verpflichten, diese auch umzusetzen. Des Weiteren könnte durch eine entsprechende Regelung die Kompetenz des Landescontrollings gestärkt werden. Die Landesregierung stellt zutreffend fest, dass diese Maßnahme allein noch keine Verbesserung der Datenqualität sicherstellt. Hierzu ist es erforderlich, dass die Daten zeitnah validiert und von den Entscheidungsträgern genutzt werden. Ist dies nicht der Fall, muss die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit solcher Anwendungen aufgeworfen und beantwortet werden.

Das Aufwands- und Ertragsverhältnis von Förderprogrammen kann nur dann hinreichend beurteilt werden, wenn alle entstanden Kosten berücksichtigt werden. Die angeführten Wirtschaftlichkeitsaspekte sind in der gesamten Phase aller Förderprogramme zu berücksichtigen. Berücksichtigt man die Ausführungen in der Landtagsdrucksache 15/1634 sollte der Bürokratiekostenrechner geeignet sein, um die Verwaltungskosten abschätzen zu können. Es wird Folgendes ausgeführt: „Die webbasierte IT-Lösung bietet Unterstützung bei der Ermittlung von Folgekosten

von Regelungsvorhaben (bspw. Verwaltungsvorschriften) bei Unternehmen, Bürgern und in der Verwaltung selbst, indem sie eine einheitliche, strukturierte Vorgehensweise einfordert, Kostenpauschalen bereitstellt (bspw. Personalstundensätze) und die Berechnung und Präsentation der Kosten unterstützt.“

Eine zentrale Stelle für alle Förderprogramme des Landes ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese müsste, über die Ressortgrenzen hinaus, mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden. Bisher sind solche Bestrebungen an Ressortegoismen gescheitert.

Das von der L-Bank angesprochene mehrstufige Verfahren bei der Auftragsvergabe für die Förderprogrammabwicklung sollte zum Bestandteil der Förderprogrammkonzeption werden.

Auch die L-Bank muss sich dem Wettbewerb stellen. Die damalige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Landesregierung müsste aufgrund der eingetretenen Veränderungen aktualisiert werden. Die L-Bank steht in Konkurrenz mit anderen Institutionen. Nachvollziehbar ist der Einwand der L-Bank, dass dies nicht in jedem Einzelfall erfolgen kann. Hier sollte die Grundsatzfestlegung von 1995 weiter Basis sein.

Es besteht kein Widerspruch darin, einerseits vernetzte Systeme und Datenbestände zu verlangen und andererseits die Durchführung von Förderverfahren davon abhängig zu machen, wer es kostengünstiger kann. Dies bedingt innerhalb des Landes ein einheitliches System mit entsprechenden Schnittstellen.

Der Rechnungshof hält an seiner Aussage fest, dass den Ministerien bisher keine hinreichenden Informationen über die tatsächlichen Aufwendungen der L-Bank zur Verfügung stehen. Ein unmittelbarer Vergleich der Kosten wurde an keiner Stelle gefordert. Die Aussagen beziehen sich auf die fehlenden Verwaltungskosten von Stellen außerhalb der Landesverwaltung.

Zukünftig sollten die Leistungen der L-Bank auf einer einheitlichen Vertrags- und Vergütungsstruktur basieren.

Das Wissen und der Bestand einer durchgängigen Fördersoftware und Datenbank der L-Bank sollte beim Projekt FöBIS stärker genutzt werden. Entsprechend dem Zwischenbericht zur Erstellung einer Vorstudie für FöBIS⁹² sollen auch die Verfahren der L-Bank und der weiteren Institutionen berücksichtigt werden. Nach der Projektorganisation steht die L-Bank dem Modellierungsteam als fachlicher Ansprechpartner zur Verfügung.

Es ist zutreffend, dass ein Appell an die Eingabezuverlässigkeit von Controllingdaten nicht ausreichend ist. Der Rechnungshof hat daher weitere Empfehlungen zur Verbesserung der Datenqualität ausgesprochen. Die manuelle Pflege von Daten ist lediglich bei den landesweiten und ressortspezifischen Kennzahlen notwendig. Die Aussage der L-Bank hinsichtlich manuell gepflegter Daten ist gleichwohl zutreffend. Das Angebot der L-Bank, die zentrale Datenbank stärker zu nutzen, sollte von den Förderressorts genutzt werden.

Auch bei der Bewertung von EU-Förderprogrammen muss die Höhe der Verwaltungskosten kritisch betrachtet werden. Die Vorgaben der EU und die nationale Ausgestaltung der Förderlandschaft führen zu hohen Verwaltungskosten.

⁹² Stand: 08.06.2011.

Das Förderwesen des Landes muss insgesamt zielgerichteter gestaltet und die vorhandenen Anwendungen von den handelnden Akteuren konsequenter eingesetzt werden. Spätestens 2020 muss das Land einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Die Landesregierung hat selbst bereits erkannt, dass dies nur mit einer Reduzierung der Personalkosten aber auch des Fördervolumens erreichbar ist. Hinzu kommt, dass jeder nicht eingesparte Fördereuro den politischen Handlungsspielraum für neue politische Schwerpunkte drastisch einengt. Bei mehr als 200 Förderprogrammen, die teilweise schon mehrere Jahrzehnte alt sind, zu behaupten, alle seien weiter notwendig, konterkariert die Bemühungen der Kommission für Haushalt und Verwaltungsstruktur. Daher ist es notwendig, dass die Landesregierung an einem Strang zieht, Ressortegoismen überwindet und Zahl und Volumen der Förderprogramme zeitnah zurückführt. Außerdem ist der Wildwuchs an Förderprogrammen grundsätzlich durch die gesetzliche Befristung von Förderprogrammen und einer strengen Prüfung der Notwendigkeit vor der Verlängerung einzugrenzen.

gez. Günter Kunz

gez. Ria Taxis

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
IM	FÖP Zuschüsse für Verkehrsschulen	22.600,00 €
IM	FÖP Instit. Förd. Kulturarb. § 96 BVFG	764.100,00 €
IM	FÖP Projektförd. Kulturarb. § 96 BVFG	501.500,00 €
IM	FÖP Förderung der freiwilligen Rückkehr	487.500,00 €
IM	FÖP Feuerwehrförderung VwV Z-Feu	33.618.580,00 €
IM	FÖP Feuerwehrunfallfürsorge	877.400,00 €
IM	FÖP Zuschüsse an Landesfeuerwehrverband	511.800,00 €
IM	Förderung Rettungsdienst Betrieb u. Inv.	4.130.800,00 €
IM		40.914.280,00 €
KM	Schulreifes Kind	287.500,00 €
KM	Orientierungsplan	8.300,00 €
KM	Schulfremdenprüfung	249.700,00 €
KM	Integrative Schullandheimaufenthalte	110.900,00 €
KM	Internationale Schulpartnerschaften AsB	103.000,00 €
KM	Internationaler Schüleraustausch	7.700,00 €
KM	F.d.s.B.u.d.WB ZO III QE.m.Bertelsm.Stif	
KM	Begabtenförderung	114.200,00 €
KM	Bildungsst. d.LV d.Sinti u. Roma in HD	28.600,00 €
KM	Leseförderung	126.900,00 €
KM	Staatsbürgerliche Erziehung	
KM	"Stiftung ""Humanismus heute""	
KM	ZS f.i.H.u.i.PF ugeb.Kinder v.BS,SS,Zang	100,00 €
KM	Europäische Schule Karlsruhe	732.200,00 €
KM	Internat d. Dt-Frz Gymnasiums Freiburg	
KM	Internationale Schulpartnerschaften BsB	80.100,00 €
KM	Förd. Berufsschüleraustausch Dt-frz Abk	10.600,00 €
KM	PF Jugendbildungsmaßnahmen KM	4.252.000,00 €
KM	PF Programme für die Jugend KM	200,00 €
KM	PF Jugendbegleitung KM	82.900,00 €
KM	PF Förd. überreg.bed.Sportstät.ZO III KM	200.000,00 €
KM	PF Förderung Breiten- / Freizeitsport KM	39.992.600,00 €
KM	PF Förd. Sport-/Sportleiterschulen KM	
KM	PF Förd. Wander-/Rettungsdienst/JHB KM	4.007.400,00 €
KM	PF Förderung des Leistungssport KM	
KM	PF Förderung des Schulsports KM	- €
KM	PF Förd. kommunaler Sportstättenbau KM	13.177.800,00 €
KM	PF Förd.SportstättenbauSchulen i.f.Tr KM	
KM	PF Förderung der Heimatpflege KM	451.300,00 €
KM	PF Förderung der Laienmusik KM	4.764.600,00 €
KM	PF Förderung der Laienkunst KM	555.900,00 €
KM	PF Kulturelle Jugendförderung KM	21.529.000,00 €
KM	PF Förd. Landes- / Kreiskuratorien WB KM	2.122.800,00 €
KM	PF Förderung von WB-Einrichtungen KM	6.977.600,00 €
KM	PF Zuschuss Landesfilmdienst KM	
KM	PF Förd.v. Sondermaßnahmen im Ber. WB KM	13.100,00 €
KM	PF Förd.d.schu.Bild.u.d.WB ZOIII WB-serv	
KM	PF Sektenfragen KM	
KM	PF Maßnahmen Förderung Ehrenamt KM	
KM	Pflege Internationaler Kulturbeziehungen	
KM	PF Jugendberufshelfer Baden-Württemb. KM	851.300,00 €
KM	PF Benachteiligtenkonzept ZO IV KM	
KM	PF Schulbauförderung öffentl. Träger KM	78.517.500,00 €
KM	PF Schulbauförderung freier Träger KM	10.023.900,00 €
KM	Bauförderung Ganztagschulen	15.000.740,00 €
KM	Hausaufg.-, Sprach-u. Lernhilfen	5.304.800,00 €
KM	Hort an der Schule	6.710.200,00 €
KM	Strukturen in der Tagespflege	25.000,00 €
KM	Unterrichtsergänzende Betreuungsangebote	45.494.200,00 €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
KM		261.914.640,00 €
MFW	Förderung IAW Tübingen	290.000,00 €
MFW	Zuschuss an das Deutsche Handwerksinstitut	153.500,00 €
MFW	Förderung von Unternehmensberatungen	2.074.800,00 €
MFW	Qualifizierungsoffensive (Berufliche Bildung)	15.309.100,00 €
MFW	Förderung von Leistungsschauen	124.900,00 €
MFW	Innovationsgutscheine	2.062.500,00 €
MFW	Umsetzung ESF im MFW	13.478.700,00 €
MFW	Bund-Länderfinanzierte Forschungseinrichtungen	42.413.100,00 €
MFW	Projektförderung für Projekte der wirtschaftsnahen Fo	612.000,00 €
MFW	Institutionelle Förderung von wirtschaftsnahen Forsch	25.660.200,00 €
MFW	Strategische Forschungsförderung	850.000,00 €
MFW	Kontaktstelle Frau und Beruf	1.091.500,00 €
MFW	Verbundforschung aus Stiftungserlösen	3.257.300,00 €
MFW	Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und	9.188.800,00 €
MFW	Clusterförderung	1.597.200,00 €
MFW	Förderung Städtebau	168.700.000,00 €
MFW	Landeswohnraumförderung	55.619.500,00 €
MFW	Wohngeld	161.932.200,00 €
MFW	Zuschüsse Denkmalschutz	15.988.300,00 €
MFW	FÖP Heizkostenzuschuss	
MFW	Internationales Standortmarketing	480.000,00 €
MFW	Auslandsmarkterschließung	1.165.800,00 €
MFW	Förderung Internationaler Schulen	1.200.000,00 €
MFW	Förderung Eigenkapitalausstattung von Existenzgründern	782.620,00 €
MFW		524.032.020,00 €
StM	Förderung der Entwicklungszusammenarbeit	5.113.800,00 €
StM		5.113.800,00 €
MLR	Erhaltung u. Förderung landw. Betriebe	581.194.900,00 €
MLR	Investitionsförderung	47.212.900,00 €
MLR	Agrammarktstrukturförderung	26.108.500,00 €
MLR	Förderung d. Tierzucht u. -haltung	1.484.000,00 €
MLR	Liquiditäts-/Unwetterhilfe	
MLR	Weinbausteillagenförderung	13.400,00 €
MLR	EU-Schulfruchtprogramm	819.000,00 €
MLR	Landjugend Agrarsoziales-Urlaub auf dem Bauernhof	1.542.000,00 €
MLR	FNO Lawi/Forst/Natur Förderbereich	6.650.400,00 €
MLR	Strukturverbesserung im Forstbereich	8.265.400,00 €
MLR	Nachwachsende Rohstoffe	
MLR	Naturschutz Betreuung Förderbereich	1.073.400,00 €
MLR	Naturschutz Großfläche Förderbereich	659.800,00 €
MLR	Standortinitiative Tourismus	22.680.800,00 €
MLR	Strukturverbess. Ländl. Raum Förderber.	115.855.400,00 €
MLR		812.240.300,00 €
MVI	Flächen gewinnen durch Innenentwicklung	675.700,00 €
MVI	Verbundförderung im ÖPNV	48.825.900,00 €
MVI	"Förd. Ausbau Baden-Airpark; Rahmenverb	
MVI	Infrastrukturförderung im ÖPNV GVFG	108.286.000,00 €
MVI	Förderung ehemaliger Militärflugplätze	
MVI	Förderung Logistik-/Güterumschlaganl.	132.700,00 €
MVI	Zuschuss an BWLuftfahrtverb. lfd. Zwecke	106.500,00 €
MVI	Flugplatzförderprogramm	662.100,00 €
MVI	Förderung der Verkehrssicherheit	143.200,00 €
MVI	Zuschüsse für Verkehrsleistungen im SPNV	652.088.100,00 €
MVI	Fahrzeugförderung im ÖPNV	17.480.500,00 €
MVI	Sonstige Fördermaßnahmen im ÖPNV	19.470.000,00 €
MVI	LEFG-Förderung n. bundeseig. Eisenbahnen	13.210.400,00 €
MVI	Förd. Eisenbahninfrastrukt./Güterumschl.	441.200,00 €
MVI	Förderung Verkehrsträgerwechsel	- €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
MVI	Zuschüsse für BW 21	- €
MVI	Förderung kommunaler Straßenbau	103.982.700,00 €
MVI		965.505.000,00 €
MWK	Theaterförderung	60.123.200,00 €
MWK	Musikförderung	16.412.000,00 €
MWK	Museumsförderung	14.759.700,00 €
MWK	Förderung der Bildenden Kunst	1.431.700,00 €
MWK	Förderung der Soziokultur	2.443.300,00 €
MWK	Förderung der Literatur	4.925.800,00 €
MWK	Förderung der int. Beziehungen	2.962.700,00 €
MWK	Überreg./Spartenüberg. Förd.	5.936.000,00 €
MWK	Tanzförderung	65.000,00 €
MWK	Film	13.475.400,00 €
MWK		122.534.800,00 €
SM	Berufsprakt. Jahr	673.800,00 €
SM	Europäischer Sozialfonds	24.697.200,00 €
SM	Erstattung Schwangerschaftsabbrüche	4.306.900,00 €
SM	UV-Beiträge des Landes	26.889.100,00 €
SM	Vollzug des § 46 Abs. 5-8 SGB II	379.796.400,00 €
SM	Nettoentlastung Wegfall Wohngeld	40.750.000,00 €
SM	Erstattg. a. Zuwendg. Bund f. Grundsich.	57.514.700,00 €
SM	Einricht.gen Gefährdetenhilfe (investiv)	812.200,00 €
SM	Sinti und Roma	322.500,00 €
SM	Verbraucherinsolvenzverfahren	1.458.700,00 €
SM	Freie Wohlfahrtspflege	3.400.100,00 €
SM	Betreuungsvereine	1.335.900,00 €
SM	BE-Förderung kommunale Träger	199.000,00 €
SM	BE-Förderung sonstige Träger	142.400,00 €
SM	BWStift. 'Botschafter f. das Bürgerland'	40.000,00 €
SM	Leistungen nach IfSG	15.003.500,00 €
SM	Leistungen nach OEG	16.846.800,00 €
SM	Versorgung u. Fürsorg Reha strafrechtl.	321.000,00 €
SM	Reha verwaltungsrechtl. und berufl.	134.100,00 €
SM	Behinderteneinrichtungen investiv	7.744.100,00 €
SM	Frühförderung	1.800.200,00 €
SM	Förderung von Behindertenverbänden	401.300,00 €
SM	Familientlastende Dienste	2.380.000,00 €
SM	Erstattg. v. Fahrgeldausfällen	33.999.300,00 €
SM	Entlastung Pflegender	2.375.300,00 €
SM	Stationäre Pflegeeinrichtung	35.398.800,00 €
SM	Landesseniorenrat	185.000,00 €
SM	FSJ	2.897.500,00 €
SM	Freiwilligendienst aller Generationen	349.400,00 €
SM	Förderung im behpol. Bereich	- €
SM	Förderung Kommunale Netzwerke	166.800,00 €
SM	Förderprogramme in der Altenhilfe	249.500,00 €
SM	Ehrenamtsförderung	- €
SM	Privatschulförderung (Gesundheitsberufe)	17.224.600,00 €
SM	Förd. Programm Landärzte	1.136.000,00 €
SM	KHG Förderung	368.366.000,00 €
SM	ZfP Förderung	49.568.000,00 €
SM	SpDi Förderung	2.070.900,00 €
SM	Förderung Hilfsver.seel.	199.900,00 €
SM	Förderung Arb.kreis Leben	260.000,00 €
SM	Gesundheitsvorsorge	223.000,00 €
SM	Förderung SHG nach Krebs	135.000,00 €
SM	Förderprogramm Aids	450.200,00 €
SM	Förderung SHG chronisch Kranker	201.200,00 €
SM	Förderung Suchtprävention/-hilfe	9.132.200,00 €
SM	Schulförderung Altenpflege/Sozialberufe	41.277.800,00 €
SM	Förderung der Chancengleichheit	- €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
SM	Frauenverbände	81.800,00 €
SM	Förderprogramm Mädchen und Jungen	117.300,00 €
SM	FKH Betrieb	279.200,00 €
SM	FKH Investition	209.600,00 €
SM	Ges.Leistg. Unterhaltsvorschuss	56.042.400,00 €
SM	Beratung.n.SchwangerschaftskonfliktG	16426)00
SM	Jugendschutz Förderung	784.400,00 €
SM	Schulen am Heim	137.149.300,00 €
SM	Zuschüsse zu Kost. BBW	8.917.600,00 €
SM	Einrichtg.u. Maßn. Jugendhilfe	2.588.200,00 €
SM	Verbandsförderung JuHilfe	181.800,00 €
SM	Födrgr. zentr. Aufgab. Jugendorgan.	1.289.100,00 €
SM	Födrgr. Ring politischer Jugend	262.400,00 €
SM	Förderg. der Jugenderholung	2.417.000,00 €
SM	Förderung sonstige Jugendarbeit	351.500,00 €
SM	Landeserziehungsgeld	37.883.000,00 €
SM	Mehrlingsgeburten	262.500,00 €
SM	Verbandsförderung Familien	596.800,00 €
SM	Programm STÄRKE u. Fam.bildung	3.700.700,00 €
SM	Förd. Maßn. im B. Menschenhandel/Gewalt	207.500,00 €
SM	Fördermaßnahmen Kinderschutz	530.900,00 €
SM	Fördermaßnahmen Kinderland	72.300,00 €
SM		1.406.761.600,00 €
UM	Demonstrationsvorhaben Energie	334.200,00 €
UM	Nachhaltiges Wirtschaften	269.100,00 €
UM	Freiwilligendienste (FÖJ)	1.084.800,00 €
UM	Energiesparcheck	292.500,00 €
UM	Klimaschutz Plus	4.566.500,00 €
UM	Umweltforschung	600.000,00 €
UM	Kommunaler Umweltschutz,nachh. Kom.entw.	- €
UM	Umsetzung NHS	9.845,00 €
UM	Wohnen mit Zukunft: erneuerb. Energien	1.750.000,00 €
UM	Heizen Wärmenetze regenerativen Energien	441.000,00 €
UM	Betriebliche Umwelttechnik	82.900,00 €
UM	Umwelttechnik i. R. des Operation. Prog.	437.000,00 €
UM	Bieterwettbewerb Geothermie	- €
UM	kommunale Abfallprojekte	525.200,00 €
UM	Förderung Abwasser	47.536.100,00 €
UM	Förderung Altlasten	10.309.100,00 €
UM	Förderung Hochwasserschutz	34.173.700,00 €
UM	Förderung Gewässerentwicklung	299.900,00 €
UM	Förderung Wasserversorgung	14.000.000,00 €
UM	Förderung Abwasserabgabe	6.257.800,00 €
UM		122.969.645,00 €
	Gesamtsumme	4.261.986.085,00 €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
MWK	Theaterförderung	60.123.200,00 €
UM	Förderung Abwasser	47.536.100,00 €
KM	Unterrichtsergänzende Betreuungsangebote	45.494.200,00 €
KM	PF Förderung Breiten- / Freizeitsport KM	39.992.600,00 €
UM	Förderung Hochwasserschutz	34.173.700,00 €
MWF	Institutionelle Förderung von wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen bzw. Netzwerkorganisationen	25.660.200,00 €
MLR	Standortinitiative Tourismus	22.680.800,00 €
MWK	Musikförderung	16.412.000,00 €
KM	Bauförderung Ganztagschulen	15.000.700,00 €
MWK	Museumsförderung	14.759.700,00 €
UM	Förderung Wasserversorgung	14.000.000,00 €
MWK	Film	13.475.400,00 €
UM	Förderung Altlasten	10.309.100,00 €
SM	Förderung Suchtprävention/-hilfe	9.132.200,00 €
KM	Hort an der Schule	6.710.200,00 €
MWK	Überreg./Spartenübergr. Förd.	5.936.000,00 €
KM	Hausaufg.-, Sprach-u.Lernhilfen	5.304.800,00 €
StM	Förderung der Entwicklungszusammenarbeit	5.113.800,00 €
MWK	Förderung der Literatur	4.925.800,00 €
UM	Klimaschutz Plus	4.566.500,00 €
KM	PF Förd. Wander-/Rettungsdienst/JHB KM	4.007.400,00 €
SM	Freie Wohlfahrtspflege	3.400.100,00 €
MFW	Verbundforschung aus Stiftungserlösen	3.257.300,00 €
MWK	Förderung der int. Beziehungen	2.962.700,00 €
SM	FSJ	2.897.500,00 €
SM	Einrichtg.u. Maßñ. Jugendhilfe	2.588.200,00 €
MWK	Förderung der Soziokultur	2.443.300,00 €
SM	Förderg. der Jugenderholung	2.417.000,00 €
SM	Familientlastende Dienste	2.380.000,00 €
SM	SpDi Förderung	2.070.900,00 €
MFW	Innovationsgutscheine	2.062.500,00 €
SM	Frühförderung	1.800.200,00 €
UM	Wohnen mit Zukunft: erneuerb. Energien	1.750.000,00 €
MWK	Förderung der Bildenden Kunst	1.431.700,00 €
SM	Fördrg. zentr. Aufgab. Jugendorgan.	1.289.100,00 €
SM	Förd. Programm Landärzte	1.136.000,00 €
MFW	Kontaktstelle Frau und Beruf	1.091.500,00 €
IM	FÖP Feuerwehrunfallfürsorge	877.400,00 €
KM	PF Jugendberufshelfer Baden-Württemb. KM	851.300,00 €
MFW	Strategische Forschungsförderung	850.000,00 €
SM	Einricht.gen Gefährdetenhilfe (investiv)	812.200,00 €
SM	Jugendschutz Förderung	784.400,00 €
KM	Europäische Schule Karlsruhe	732.200,00 €
MVI	Flächen gewinnen durch Innenentwicklung	675.700,00 €
MVI	Flugplatzförderprogramm	662.100,00 €
UM	Umweltforschung	600.000,00 €
SM	Verbandsförderung Familien	596.800,00 €
SM	Fördermaßnahmen Kinderschutz	530.900,00 €
UM	kommunale Abfallprojekte	525.200,00 €
IM	FÖP Zuschüsse an Landesfeuerwehrverband	511.800,00 €
IM	FÖP Förderung der freiwilligen Rückkehr	487.500,00 €
KM	PF Förderung der Heimatpflege KM	451.300,00 €
MVI	Förd. Eisenbahninfrastrukt./Güterumschl.	441.200,00 €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
SM	Förderung von Behindertenverbänden	401.300,00 €
SM	Förderung sonstige Jugendarbeit	351.500,00 €
SM	Freiwilligendienst aller Generationen	349.400,00 €
UM	Förderung Gewässerentwicklung	299.900,00 €
UM	Energiesparcheck	292.500,00 €
SM	FKH Betrieb	279.200,00 €
UM	Nachhaltiges Wirtschaften	269.100,00 €
SM	Mehrlingsgeburten	262.500,00 €
SM	Fördr. Ring politischer Jugend	262.400,00 €
SM	Förderung Arb.kreis Leben	260.000,00 €
KM	Schulfremdenprüfung	249.700,00 €
SM	Gesundheitsvorsorge	223.000,00 €
SM	FKH Investition	209.600,00 €
SM	Förd. Maßn. im B. Menschenhandel/Gewalt	207.500,00 €
SM	Förderung SHG chronisch Kranker	201.200,00 €
SM	Förderung Hilfsver.seel.	199.900,00 €
SM	BE-Förderung kommunale Träger	199.000,00 €
SM	Landesseniorenrat	185.000,00 €
SM	Verbandsförderung JuHilfe	181.800,00 €
SM	Förderung Kommunale Netzwerke	166.800,00 €
MVI	Förderung der Verkerhssicherheit	143.200,00 €
SM	BE-Förderung sonstige Träger	142.400,00 €
SM	Förderung SHG nach Krebs	135.000,00 €
MVI	Förderung Logistik-/Güterumschlaganl.	132.700,00 €
MFW	Förderung von Leistungsschauen	124.900,00 €
SM	Förderprogramm Mädchen und Jungen	117.300,00 €
KM	Begabtenförderung	114.200,00 €
MVI	Zuschuss an BWLufffahrtverb. lfd. Zwecke	106.500,00 €
UM	Betriebliche Umwelttechnik	82.900,00 €
KM	PF Jugendbegleitung KM	82.900,00 €
SM	Frauenverbände	81.800,00 €
SM	Fördermaßnahmen Kinderland	72.300,00 €
MWK	Tanzförderung	65.000,00 €
KM	Bildungsb.st. d.LV d.Sinti u. Roma in HD	28.600,00 €
KM	Strukturen in der Tagespflege	25.000,00 €
IM	FÖP Zuschüsse für Verkehrsschulen	22.600,00 €
UM	Umsetzung NHS	9.845,00 €
KM	Internationaler Schüleraustausch	7.700,00 €
MVI	Förderung ehemaliger Militärflugplätze	- €
SM	Förderung der Chancengleichheit	- €
KM	PF Förderung des Schulsports KM	- €
KM	F.d.s.B.u.d.WB ZO III QE.m.Bertelsm.Stif	- €
KM	"Stiftung ""Humanismus heute""	- €
KM	PF Förd. Sport-/Sportleiterschulen KM	- €
KM	PF Förderung des Leistungssport KM	- €
KM	PF Förd.SportstättenbauSchulen i.f.Tr KM	- €
KM	PF Sektenfragen KM	- €
KM	PF Maßnahmen Förderung Ehrenamt KM	- €
KM	Pflege Internationaler Kulturbeziehungen	- €
KM	PF Benachteiligtenkonzept ZO IV KM	- €
SM	Ehrenamtsförderung	- €
SM	Förderprogramm Jugendbildungsmaßnahmen	- €
UM	Kommunaler Umweltschutz,nachh. Kom.entw.	- €
UM	Bieterwettbewerb Geothermie	- €
	Gesamtergebnis	457.228.545,00 €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
MLR	Erhaltung u. Förderung landw. Betriebe	581.194.900,00 €
MFW	Förderung Städtebau	168.700.000,00 €
MLR	Strukturverbess. Ländl. Raum Förderber.	115.855.400,00 €
MLR	Investitionsförderung	47.212.900,00 €
MFW	Bund-Länderfinanzierte Forschungseinrichtungen	42.413.100,00 €
MLR	Agrarmarktstrukturförderung	26.108.500,00 €
SM	Europäischer Sozialfonds	24.697.200,00 €
MFW	Umsetzung ESF im MFW	13.478.700,00 €
MFW	Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Rahmen von EFRE	9.188.800,00 €
MLR	Strukturverbesserung im Forstbereich	8.265.400,00 €
SM	Behinderteneinrichtungen investiv	7.744.100,00 €
MLR	FNO Lawi/Forst/Natur Förderbereich	6.650.400,00 €
KM	PF Jugendbildungsmaßnahmen KM	4.252.000,00 €
SM	Entlastung Pflegender	2.375.300,00 €
MFW	Clusterförderung	1.597.200,00 €
MLR	Naturschutz Betreuung Förderbereich	1.073.400,00 €
MFW	Projektförderung für Projekte der wirtschaftsnahen Forschung und des Technologietransfers	612.000,00 €
SM	Förderprogramm Aids	450.200,00 €
UM	Heizen Wärmenetze regenerative Energien	441.000,00 €
UM	Umwelttechnik i. R. des Operation. Prog.	437.000,00 €
UM	Demonstrationsvorhaben Energie	334.200,00 €
SM	Sinti und Roma	322.500,00 €
SM	Förderprogramme in der Altenhilfe	249.500,00 €
MLR	Naturschutz Großfläche Förderbereich	- 659.800,00 €
MLR	Nachwachsende Rohstoffe	- €
Gesamtsumme		1.062.993.900,00 €

Ressort	Bezeichnung Förderprogramm	Fördermitteltransferausgaben
SM	Schulen am Heim	137.149.300,00 €
KM	PF Schulbauförderung öffentl. Träger KM	78.517.500,00 €
MFW	Landeswohnraumförderung	55.619.500,00 €
SM	ZfP Förderung	49.568.000,00 €
SM	Schulförderung Altenpflege/Sozialberufe	41.277.800,00 €
SM	Stationäre Pflegeeinrichtung	35.398.800,00 €
IM	FÖP Feuerwehrförderung VwV Z-Feu	33.618.600,00 €
SM	Privatschulförderung (Gesundheitsberufe)	17.224.600,00 €
MVI	LEFG-Förderung n. bundeseig. Eisenbahnen	13.210.400,00 €
KM	PF Förd. kommunaler Sportstättenbau KM	13.177.800,00 €
KM	PF Schulbauförderung freier Träger KM	10.023.900,00 €
SM	Zuschüsse zu Kost. BBW	8.917.600,00 €
KM	PF Förderung von WB-Einrichtungen KM	6.977.600,00 €
KM	PF Förderung der Laienmusik KM	4.764.600,00 €
KM	PF Förd. Landes- / Kreiskuratorien WB KM	2.122.800,00 €
SM	Verbraucherinsolvenzverfahren	1.458.700,00 €
KM	PF Förderung der Laienkunst KM	555.900,00 €
KM	Schulreifes Kind	287.500,00 €
KM	Integrative Schullandheimaufenthalte	110.900,00 €
KM	Internationale Schulpartnerschaften AsB	103.000,00 €
KM	Internationale Schulpartnerschaften BsB	80.100,00 €
MLR	Weinbausteillagenförderung	13.400,00 €
KM	PF Förd.v. Sondermaßnahmen im Ber. WB KM	13.100,00 €
KM	Orientierungsplan	8.300,00 €
KM	PF Zuschuss Landesfilmdienst KM	- €
MLR	Liquiditäts-/Unwetterhilfe	- €
SM	Förderung im behpol. Bereich	- €
	Gesamtsumme	510.199.700,00 €

Beispielhafte Darstellung Buchungsordnung Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

Finanzposition	Sachkonto	Bezeichnung	Erläuterung	Innenauftrag/ Innenaufträge	Bezeichnung	Förderprogramm- nummer
Einnahmen						
0712.162 74	531001	Kostenerstattung	Bei der Abrechnung von Stadterneuerungsmaßnahmen können Vorauszahlungen z. T. in Darlehen umgewandelt werden. [...]	5000.8.0009.500	Förderprogramme städtebaul. Erneuerung	62004
	579005	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge				
Ausgaben						
0712.671 74	712599	Sonstige Zuweisung Zuschuss nöB Inland		5000.8.0009.500	Förderprogramme städtebaul. Erneuerung	62004

Stärken der Web-FIS-Anwendung

Die befragten Ministerien und die NeStUL haben im Wesentlichen folgende Stärken herausgestellt:

- Zentrale standardisierte Anwendung für alle an der Förderung beteiligten Behörden.
- Tagesaktuelle Informationsplattform.
- Qualitätssicherung der Daten.
- Schnelle und übersichtliche Darstellung der Beiträge (Kosten und Fördermittel) einzelner Behörden zu einem Förderprogramm.
- Auswertbarkeit nach verschiedenen Kriterien (z. B. Organisationseinheit, Leistungsgrund, Leistungsart, Bewilligungs- oder Zahlstelle).
- Ressortübergreifende Daten können ausgewertet werden.
- Transparenz über Förderprogramme durch weitergehende vordefinierte Informationskategorien.
- Übergreifende Sichtweise.
- Vergleichsmöglichkeiten zwischen Förderprogrammen.
- Instrumente zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Förderung.
- Komprimierte Darstellung der Förderausgaben im Vergleich zu den Verwaltungskosten über alle Ebenen hinweg.
- Erleichtert die Darstellung der Daten der Regierungspräsidien, die im Haushaltsmanagementsystem lediglich als Summenbasis bei den Finanzpositionen erscheinen.

Änderungsbedarf

Aus Sicht der befragten Ministerien besteht im Wesentlichen folgender Änderungsbedarf:

- Einbeziehung der unteren staatlichen Verwaltungsebenen in das Fördercontrolling.
- Der Fokus sollte verstärkt auf das Ergebnis- beziehungsweise Wirkungscontrolling gelegt werden.
- Verstärkung des Evaluationsgedankens in einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis.
- Die in Evaluationen gewonnenen Erkenntnisse sind in das Berichtswesen zu integrieren und jeweils zu aktualisieren. Eine einheitliche Systemlandschaft bei der Förderprogrammabwicklung würde dies unterstützen. Dadurch könnte auch die politische Führungsebene zusätzlich mit regional ausdifferenzierten Informationen versorgt werden.
- Bereitstellung einer Schnittstelle für automatisierte Datenübernahme aus Fachverfahren.
- Möglichkeit zur Darstellung von Berichten bezogen auf die jeweiligen Antragsjahre beziehungsweise das EU-Haushaltsjahr.
- Der doppelte Pflegeaufwand für PFP-Innenaufträge und Z-Innenaufträge für den produktorientierten Haushalt sollte verringert werden.
- Die Definition der landeseinheitlichen wertmäßigen Verfahrenskennzahlen (Fördermittelvolumen, Förderprogrammvolume) sollten anlässlich der Einführung des Haushaltscontrollings landesweit überdacht und angepasst werden. Hierbei sollte beispielsweise auf eine Trennung zwischen Planwerten, die aus dem Staatshaushaltsplan gewonnen oder abgeleitet werden können und Ist-Daten, die sich z. B. auf Basis der Bewilligungsbescheide ergeben, angestrebt werden.
- Konkretisierung der Stammdaten (z. B. Beginn und Ende der Förderung, Förderprogrammvolume, Fördermittelvolume).
- Berechtigungen sollten nicht nach sechs Monaten ablaufen, da Fachreferate teilweise nur jährlich tätig werden.

Förderprogramm: *Verbraucherinsolvenzverfahren*
Förderprogrammnummer: 78006

Allgemeine Daten:

Bewilligungsstelle:	RP Tübingen	
Zahlstelle:	RP Tübingen	
Empfänger:	Mischform	
Zeitpunkt:	laufend	
Beginn:	1999	
Ende:		
Zugeordnete Innenaufträge:	690087811402	SM
	240087811492	RP Tübingen

Finanzierung/Form der Förderung:

Finanzierungsart:	Anteilsfinanzierung
Form der Förderung:	Zuschuss
Förderungsart:	Projektförderung
Investitionsförderung:	nein
Subvention:	nein

Mittelherkunft:

EU-Mittel:	nein
Bundesmittel:	nein
Landesmittel:	ja
Sonstige Mittel:	nein

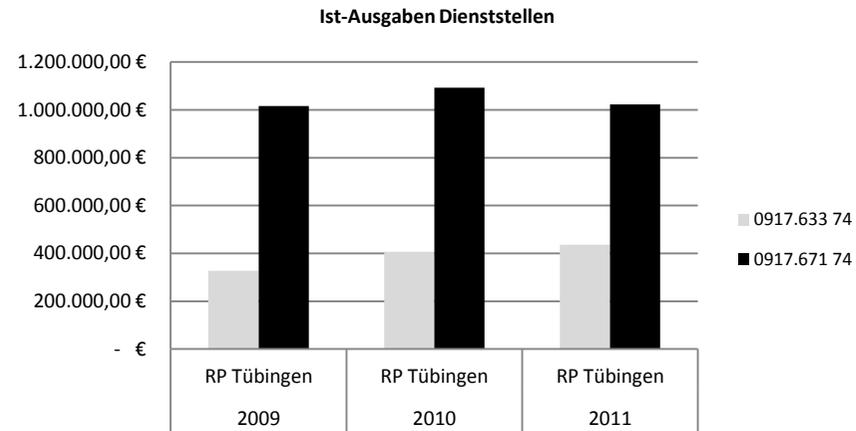
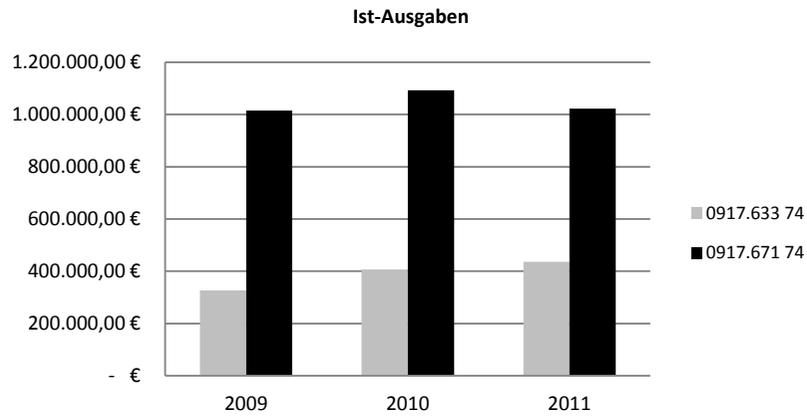
Rechtliche Grundlagen:

Leistungen EU VO:	nein
Leistung nach Bundesgesetz:	nein
Leistung nach Landesgesetz:	ja
Sonstige rechtliche Verpflichtung:	nein
Leistungsrund komplementär:	nein
Freiwillige Leistung:	nein

Ergebnisse aus der Haushaltsbewirtschaftung

Finanzierung Haushalt (Ist):	2009	2010	2011
0917.633 74	326.957,00 €	407.249,50 €	435.669,00 €
0917.671 74	1.015.186,50 €	1.092.428,00 €	1.022.432,00 €

Beteiligte Dienststellen:	2009	2010	2011
RP Tübingen			
0917.633 74	326.957,00 €	407.249,50 €	435.669,00 €
0917.671 74	1.015.186,50 €	1.092.428,00 €	1.022.432,00 €



Kennzahlen zum Förderprogramm

RP Tübingen	2009	2010	2011
Anzahl bearbeitete Anträge:	341	356	371
Fördermittelvolumen:	1.350.000,00 €	-	-
Förderprogrammvolume:	1.350.000,00 €	1.499.677,50 €	-
Anzahl gestellte Anträge:	341	356	371
Rückforderungsbescheide:	-	-	1
Anzahl Bewilligungen	341	356	368

SM	2009	2010	2011
Zahl der Vergleiche:	1.063	1.161	1.109
Zahl der ausgestellten Bescheinigungen:	3.282	3.805	3.772
Anteil der Vergleiche an den durchgeführten Einigungsverfahren	32%	31%	29%

Kennzahlen zum Personal

	2009		2010		2011	
	Stunden	VZÄ	Stunden	VZÄ	Stunden	VZÄ
RP Tübingen	923	0,5	1.132	0,7	1.163	0,7
SM	726	0,4	170	0,1	92	0,05

Ergebnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung *)

	2009	2010	2011
Material- und Sachkosten:	- €	- €	- €
Personalkosten:	29.621,48 €	36.348,84 €	42.281,00 €
Umlagen incl. Abrechnungen:	11.363,35 €	14.270,41 €	15.534,09 €
<i>Verwaltungskosten:</i>	<i>40.984,83 €</i>	<i>50.619,25 €</i>	<i>57.815,09 €</i>
Betriebsergebnis:	40.984,83 €	50.619,25 €	57.815,09 €
Fördermittel-/Transferausg.:	1.342.143,50 €	1.499.677,50 €	1.458.101,00 €
Transferausgaben aus Umlage:	8.977,28 €	- 400,02 €	626,55 €
Fördermittel-/Transferergebn.:	1.351.120,78 €	1.499.277,48 €	1.458.727,55 €
Gesamtergebnis:	1.392.105,61 €	1.549.896,73 €	1.516.542,64 €

*) Aufgrund fehlender Berechtigungen konnten nur die Ergebnisse des RP Tübingen berücksichtigt werden. Die Verwaltungskosten sind daher höher als dargestellt.

Leitfragen einer Zielkonzeption¹

1. Ausgangslage

- o Welches bestehende Problem soll durch die Förderung gelöst werden?
- o Wie ist die derzeitige Ist-Situation?
- o Welche Maßnahmen tragen zur Problemlösung bei?
- o Welche Zielgruppe/en sollen eine Förderung erhalten?

2. Alternativen

- o Welche alternativen Möglichkeiten bestehen zur Problemlösung?
- o Sind Förderprogramme anderer Ressorts, des Bundes, Behörden (z. B. Arbeitsagenturen), der EU mit identischen Zielrichtungen vorhanden?
- o Können vorhandene Förderprogramme zusammengefasst werden?
- o Obliegt die Finanzierungsverantwortung einer anderen Institution (z. B. Kommunen, Krankenkassen)?

3. Zielbeschreibung

- o Welche Einzelziele sollen erreicht werden?
- o Welches Ausmaß soll die Erfüllung des Einzelziels erreichen?
- o Ist die Zielerreichung insgesamt und für jedes Einzelziel messbar?
- o Bis zu welchem Zeitpunkt sollen die Einzelziele erreicht werden?
- o Welche Zielerreichung hat Priorität?
- o Bestehen Zielkonflikte zwischen den Einzelzielen?

4. Organisation

- o Welche Prozessschritte sind erforderlich, um die beabsichtigte Wirkung zu erreichen?
- o Welche Ablauforganisation ist optimal für eine wirtschaftliche Abwicklung?

5. Ressourcen

- o Welcher Ressourceneinsatz ist erforderlich, um alle Ziele zu erreichen?
- o Welche Ressourcen sind vorhanden?
- o Welche Ziele sind mit den verfügbaren Ressourcen erreichbar?

¹ -Siehe Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, September 2004, Abschnitt C, Seite 1 ff., KGSt Bericht; Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren; Bericht Nr. 3/2001.

Kennzahlengestütztes Zielsystem am Beispiel Förderprogramm Mädchen und Jungen

Politisches Oberziel	Strategischen Ziele und deren Priorität	Kennzahlen	Maßnahmen
<p>Geschlechterspezifische Berufswahl verringern</p>	<p>Frauenanteil in gewerblichen, technischen, naturwissenschaftlichen und Berufen der Informationstechnik in den nächsten fünf Jahren um x Prozent erhöhen.</p> <p>Männeranteil in sozialen Berufen in den nächsten fünf Jahren um x Prozent erhöhen.</p> <p>Anzahl der Berufswahlprojekte in den nächsten fünf Jahren um x-Prozent erhöhen.</p> <p>Anzahl von Informationsveranstaltungen in den nächsten fünf Jahren um x-Prozent erhöhen.</p>	<p>Anzahl der Frauen und Männer, die eine entsprechende Ausbildung bzw. Studium beginnen, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Berufs- bzw. Studienanfänger.</p> <p>Anzahl der Frauen und Männer, die nach Abschluss in den entsprechenden Bereichen arbeiten.</p> <p>Anzahl der Ausbildungs- bzw. Studienabbrüche.</p> <p>Anzahl der geförderten Berufswahlprojekte im Verhältnis zu allen bekannten Berufswahlprojekten.</p> <p>Anzahl der durchgeführten Informationsveranstaltungen.</p> <p>Anzahl der Frauen und Männer, die aufgrund eines Projektes oder einer Informationsveranstaltung eine Ausbildung bzw. ein Studium begonnen haben, im Verhältnis zu Gesamtzahl von Berufs- und Studienanfängern vergleichbarer Altersgruppen.</p>	<p>Internetauftritt</p> <p>Informationsveranstaltungen</p> <p>Gremienarbeit</p> <p>Elternarbeit</p> <p>Zusammenarbeit mit Arbeitsagenturen intensivieren</p> <p>Zusammenarbeit mit Arbeitgebern intensivieren</p> <p>Berufswahlkompetenz in der Schule fördern</p> <p>Kompetenzen der Fachministerien bündeln</p> <p>Gesamtstrategie mit den fachlich zuständigen Ressorts erarbeiten und umsetzen</p> <p>Förderprogramme</p>