

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 6

Fördermittel-Bearbeitungs- und Informations-
system (FöBIS) schneller einführen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem (FöBIS) schneller einführen

Die Förderprogramme des Landes sollten künftig digital abgewickelt werden. Mit FöBIS steht ein geeignetes Instrument zur Verfügung, das anstelle der bestehenden heterogenen Verfahren der Förderprogramm-bearbeitung eingesetzt werden kann. Es bietet alle wesentlichen Funktionalitäten für eine durchgehend digitale Fördermittelabwicklung und lässt sich an unterschiedliche Anforderungen anpassen. Aus FöBIS können zudem automatisiert steuerungsrelevante Daten für das Haushalts- und Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden.

Der Rollout von FöBIS sollte zügig erfolgen und effizient gestaltet werden. Die weitere Einführung sollte aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie des Landes finanziert werden.

1 Ausgangslage

FöBIS ist ein IT-Verfahren, welches eine durchgängig digitale Bearbeitung von Förderprogrammen ermöglicht und an unterschiedliche Anforderungen angepasst werden kann. Derzeit werden 20 von insgesamt rund 300 Förderprogrammen im Land mit FöBIS bearbeitet, darunter die Schulbauförderung und der Breitbandausbau.

Die Einführung von FöBIS ist als Projekt beim Innenministerium angesiedelt. Für die technische Umsetzung und den laufenden IT-Betrieb ist die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) zuständig.

Das Ministerium hat eine Umsetzungs- und Finanzierungsplanung zur Einführung von FöBIS erstellt. Die Planung sieht vor, FöBIS bis 2028 umfassend einzuführen. Eine abschließende Entscheidung der Landesregierung hierzu stand zum Prüfungszeitpunkt noch aus.

Der Rechnungshof hat die Eignung und den Nutzen von FöBIS für die digitale Förderprogrammabwicklung einschließlich der Projektstruktur bewertet. Dazu hat der Rechnungshof den Funktionsumfang und Schnittstellen von FöBIS untersucht, Anwender und Nicht-Anwender befragt und Informationsbedarfe zu Förderprogrammen von Förderprogrammverantwortlichen und Haushaltsbeauftragten in den Ressorts erhoben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahren zur Förderprogrammabwicklung

Zur Förderprogrammabwicklung werden im Land neben FöBIS weitere IT-Verfahren eingesetzt. So werden z. B. bei der L-Bank und zur Abwicklung von EU-Förderungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz jeweils eigene IT-Fachverfahren verwendet.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs wird derzeit kein Förderprogramm durchgehend digital bearbeitet. Für 80 Prozent der Förderprogramme des Landes wird derzeit MS-Office genutzt.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Digitalisierung der Förderprogrammabwicklung über standardisierte IT-Verfahren ein wichtiges Element für eine zukunftsfähige Verwaltung. Damit können heterogene und nicht oder unvollständig digitalisierte Verfahren abgebaut werden, um insgesamt eine effektivere und effizientere Fördermittelbearbeitung zu erreichen.

2.2 Eignung und Nutzen von FöBIS

Die Förderprogramme des Landes sind hinsichtlich des Fördergegenstandes und der Ausgestaltung sehr vielfältig. Die nachfolgende Abbildung zeigt die wesentlichen Verfahrensschritte, die Bestandteil der Abwicklung aller Förderprogramme sind.

Abbildung: Verfahrensschritte der Förderprogrammabwicklung



FöBIS ist darauf ausgelegt, alle wesentlichen Verfahrensschritte digital abzubilden. Es ermöglicht zudem in einem Baukastenprinzip, diese individuell und bedarfsgerecht für unterschiedliche Förderprogramme anzubieten.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs stehen einer umfassenden Nutzung von FöBIS auch keine systembedingten Gründe entgegen. So kann die Rechenleistung in FöBIS dynamisch an die jeweiligen Anforderungen angepasst werden. Daneben bietet FöBIS auch die Möglichkeit, Massenverfahren mit einer großen Anzahl von Förderfällen abzuwickeln.

Allerdings bestehen aus funktionaler Sicht noch Verbesserungspotenziale. So wird die digitale Antragstellung über service-bw aktuell noch bei der Breitbandförderung im Echtbetrieb getestet. Das Innenministerium beabsichtigt, FöBIS so auszurichten, dass Förderanträge über das Portal service-bw gestellt werden können. Mit der Überführung dieses Verfahrensschritts in den Echtbetrieb auch für andere Förderprogramme könnten verlässliche und vollständige Antragsdaten ohne Medienbruch zur weiteren digitalen Bearbeitung in FöBIS zur Verfügung gestellt werden.

Ferner ist es derzeit noch nicht möglich, FöBIS als einheitliche Kommunikationsplattform, beispielsweise für die elektronische Korrespondenz zwischen Antragsteller und Dienststelle, zu nutzen. Dies führt an einigen Stellen zu Brüchen im Arbeitsablauf.

Insgesamt ist FöBIS aber geeignet, die zahlreichen heterogenen und nicht oder unvollständig digitalisierten Verfahren für die Förderprogrammabwicklung zu ersetzen. Damit könnte der Verwaltungsaufwand verringert sowie eine effizientere Fördermittelbearbeitung erreicht werden. Um den Einsatz von FöBIS auch für die Bearbeitung von Förderprogrammen mit geringen Fallzahlen beziehungsweise Fördervolumina wirtschaftlich zu gestalten, sollte eine geeignete vereinfachte Programmversion zur Verfügung gestellt werden.

2.3 Digitale Daten zu Förderprogrammen

FöBIS bildet alle finanzrelevanten Geschäftsprozesse vollständig digital ab und ist in die Systemlandschaft des Rechnungswesens des Landes eingebunden. Diese bildet auch die Grundlage für das landesweite Berichtswesen, welches Informationen in verschiedenen Führungsinformationssystemen oder im Fördercontrolling bereitstellt.

Derzeit werden Kennzahlen zu allen Förderprogrammen aus unterschiedlichen Quellen manuell erfasst und im Berichtswesen des Landes bereitgestellt. Dies gilt auch, soweit Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung (z. B. bei Förderprogrammabwicklung durch die Landkreise) involviert sind. Solche Daten werden zu einem hohen Anteil noch papierhaft übermittelt.

Das derzeitige Verfahren ist aufwendig und fehleranfällig. Der Aufwand kann reduziert und die Qualität gesteigert werden, wenn die Daten in standardisierter Form elektronisch bereitgestellt und automatisiert direkt in das Berichtswesen des Landes übertragen werden. Dies wäre mit FöBIS bereits jetzt möglich.

Damit bietet FöBIS über die digitale Abwicklung von Förderprogrammen hinaus einen zusätzlichen Nutzen für die Steuerung der Finanzen und der Förderprogramme.

2.4 Rollout von FöBIS

Das Innenministerium geht für die weitere Einführung von FöBIS von einem Zeitbedarf bis 2028 aus. Grundlage für diese Planung sind unterschiedlich lange Einführungszeiträume, die sich an der Komplexität der einzelnen Förderprogramme orientieren. So bewegt sich der Zeitraum für die Einführung von FöBIS für ein Förderprogramm nach den bisherigen Erfahrungen zwischen zwei und sechs Monaten.

Ein großer Teil des Einführungsaufwands fällt bei den Förderressorts an. Im Gegensatz zu den geregelten Geschäftsprozessen bei der BITBW gibt es für die Förderressorts aber keine definierten Standardprozesse für die Einführung von FöBIS. Auch die personellen Ressourcen für die Implementierung sind in den Ressorts häufig nicht geklärt. Dies sind Fragen, die bei der Projektplanung berücksichtigt werden müssten. Ein strukturiertes Risikomanagement zu FöBIS gibt es jedoch nicht.

Mit Blick auf das hohe Nutzenpotenzial von FöBIS hält der Rechnungshof die zeitliche Perspektive von sieben Jahren für zu lang. Ziel sollte es sein, die umfassende Einführung von FöBIS binnen fünf Jahren abzuschließen.

2.5 Projektkosten bei der BITBW

Bei der BITBW sind für FöBIS seit 2015 bis 2020 Projektkosten von rund 4,8 Mio. Euro angefallen. Davon entfielen rund 2,7 Mio. Euro auf den laufenden IT-Betrieb und rund 2,1 Mio. Euro auf die Implementierung von Förderprogrammen in FöBIS.

Die BITBW setzt für diese Aufgaben neben Landesbeschäftigten überwiegend externes Personal ein. Der Anteil der externen Personalkosten ist im Zeitverlauf angestiegen und liegt für die Implementierung seit 2017 bei nahezu 100 Prozent. Allerdings ist nicht für alle dabei anfallenden Aufgaben zwingend Know-how von außen erforderlich. Mit einem wieder stärkeren Einsatz landeseigenen Personals könnten die auf knapp 5 Mio. Euro veranschlagten Kosten für die Implementierung von mehr als 200 Förderprogrammen reduziert werden.

2.6 Finanzierung des Projekts FöBIS

Der Finanzierungsplan des Innenministeriums geht derzeit von Gesamtkosten bis 2028 von 15,3 Mio. Euro aus. Darin enthalten sind Kosten für den laufenden IT-Betrieb während der Projektlaufzeit in Höhe von 7,1 Mio. Euro. Die Finanzierung dieser Mittel ist noch offen.

FöBIS kann von allen Ressorts eingesetzt werden. Die flächendeckende Einführung von FöBIS und die damit verbundene Ablösung nicht oder nur teilweise digitaler Förderverfahren dienen der Verwaltungsdigitalisierung. Durch die geplante digitale Antragstellung über service-bw kann FöBIS auch unmittelbar Bürgerdienste unterstützen.

Die Umstellung auf eine digitale Förderprogrammabwicklung fällt damit sowohl unter die Zweckbestimmung der Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ des Landes als auch unter die stärker auf die Verwaltungsdigitalisierung ausgerichtete Weiterentwicklung „digital@bw II“. Aus digital@bw II werden bereits einzelne Maßnahmen, die der Digitalisierung der Förderprogrammabwicklung mit FöBIS dienen, unterstützt. Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Finanzierung der Implementierung von FöBIS aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie sachgerecht und sollte erweitert werden.

Zwar hat die Landesregierung bereits über die Verteilung der Mittel auf einzelne Projekte entschieden. Eine nähere Betrachtung der daraus finanzierten Projekte zeigt aber, dass eine Reihe von Maßnahmen enthalten sind, die weniger der Digitalisierung als der Finanzierung des IT-Grundbedarfs dienen. Dazu gehören beispielsweise „Mehrbedarfe für die BK-Migration zur BITBW“ oder „Notebooks nach Leasingablauf“. Solche Projekte bringen keine nennenswerten Impulse für die Verwaltungsdigitalisierung.¹

¹ Siehe Beitrag Nr. 7, digital@bw - Digitalisierungsstrategie des Landes, Landtagsdrucksache 17/307.

Maßnahmen, die lediglich den IT-Grundbedarf der Verwaltung decken, sollten aus den hierfür vorgesehenen Sachmitteln für IT finanziert werden. Die für solche Maßnahmen in der Digitalisierungsstrategie reservierten Mittel sollten für wirkungsvolle Digitalisierungsmaßnahmen verwendet werden. Dazu zählt nach Auffassung des Rechnungshofs die Implementierung von FöBIS in besonderem Maße.

Unabhängig von der Veranschlagung im Landeshaushalt wäre die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung für das Projekt beim Innenministerium sachgerecht.

3 Empfehlungen

3.1 Förderprogrammabwicklung konsequent digitalisieren

Alle Förderprogramme des Landes sollten perspektivisch über IT-Fachverfahren abgewickelt werden. Damit könnten Förderprogramme für die Antragsteller komfortabler ausgestaltet und von der Verwaltung effizienter bearbeitet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, FöBIS als IT-Verfahren des Landes möglichst umfassend einzusetzen. Für neu aufgelegte Förderprogramme, die das Land selbst abwickelt, sollte zwingend FöBIS verwendet werden. Gemeinsam mit der L-Bank sollte geprüft werden, ob diese für die Abwicklung von Förderprogrammen des Landes grundsätzlich auch FöBIS einsetzen könnte.

3.2 FöBIS weiterentwickeln

FöBIS sollte um bislang fehlende Funktionen ergänzt werden. So sollte FöBIS sukzessive die Antragstellung über service-bw für alle Förderverfahren ermöglichen, weitere Geschäftsprozesse integrieren und benutzerfreundlicher werden. Daneben sollte für Förderprogramme mit geringen Fallzahlen beziehungsweise Fördervolumina eine Version zur Verfügung gestellt werden, die eine wirtschaftliche Abwicklung auch dieser Programme ermöglicht.

3.3 Digitale Daten zu Förderprogrammen übergreifend nutzen

Steuerrelevante Daten aus FöBIS und anderen IT-Verfahren für Förderprogramme sollten genutzt werden, um Kennzahlen zur Steuerung des Haushalts (z. B. Mittelbindungen) und der Förderprogramme in hoher Qualität elektronisch bereitzustellen. Für Förderprogramme, die nicht über FöBIS abgewickelt werden, sollte das Berichtswesen des Landes ebenfalls über elektronische Schnittstellen bedient werden.

3.4 Rollout von FöBIS beschleunigen

Die Planungen zum Rollout von FöBIS sollten auf eine Projektdauer von fünf Jahren ausgerichtet werden. Den aufgezeigten Projektrisiken sollte mit einem strukturierten Risikomanagement Rechnung getragen und ein vollständiges Kostencontrolling eingerichtet werden.

3.5 Künftige Finanzierung festlegen

Die einmaligen Kosten für die Implementierung der Förderprogramme in FöBIS sollten aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie des Landes finanziert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium hat keine Einwände gegen die Feststellungen. Es verfolge ebenfalls das Ziel, FöBIS für möglichst viele Förderprogramme zu nutzen und die digitale Abwicklung voranzubringen. Zu den Empfehlungen nimmt das Ministerium wie folgt Stellung:

Förderprogramme digitalisieren

Die FöBIS-Plattform biete sich optimal an, die Förderprogramme im Land konsequent zu digitalisieren. Technisch sei es möglich, FöBIS umfassend einzusetzen; dies beinhalte auch die Anbindung zur L-Bank. Besonderes Augenmerk bei einer entsprechenden Umsetzung sei auf die IT-Sicherheit für die Landesverwaltung sowie auf die besonderen Anforderungen bei der L-Bank zu legen. Zu berücksichtigen sei außerdem, dass sich die Prüfung des Einsatzes von FöBIS bei der L-Bank auf Zuschussprogramme beschränke. Darlehens- und Bürgschaftsprogramme können in FöBIS nicht abgebildet werden.

Weiterentwicklung

Das Ziel sei es, die Antragstellung über service-bw sukzessive auszubauen. Die Umsetzung anderer eventuell noch fehlender Funktionalitäten werde geprüft. Durch die Anpassungsfähigkeit sei es in FöBIS möglich, auch Förderprogramme mit einer geringen Fallzahl bzw. Fördervolumina mit einer komprimierten Version abzubilden. Diese Versionen seien hoch standardisiert und mit geringem Aufwand einzuführen.

Übergreifende Nutzung von Daten zu Förderprogrammen

Das Ministerium teilt die Empfehlung des Rechnungshofs zur Nutzung steuerrelevanter Daten. FöBIS sei in die SAP-Landschaft bereits integriert, sodass eine automatisierte Verbindung zum Haushaltsmanagement und Berichtssystem hergestellt werden könne. Über die bereits definierten Schnittstellen könnten auch Informationen aus Fremdsystemen übertragen und für das Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden.

Rollout beschleunigen

Die Empfehlung, die Projektdauer auf maximal fünf Jahre auszulegen, wird vom Ministerium aufgegriffen. Im Rahmen der Umsetzungsplanung sei unter Einbindung der Förderressorts, auch in Abwägung der dafür aufzubringenden finanziellen Ressourcen, eine Verkürzung der Projektdauer zu prüfen.

Künftige Finanzierung

Das Ministerium werde im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungen darauf hinwirken, dass FöBIS und dessen Umsetzung als Teil der Digitalisierungsstrategie des Landes angesehen wird und die Aussteuerung der Haushaltsmittel diesem Ansatz folgt.