

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Initiativprüfung

Förderungssystem des Landes

Bericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Telefon: #43(0)732-7720/11426
Fax: #43(0)732-7720/14089
E-mail: post@lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Redaktion und Grafik: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im Juli 2004

Inhaltsverzeichnis

Ausgangssituation	6
Förderungsvolumen	6
Gebärungsüberblick	6
Pflicht- und Ermessensausgaben	8
Ziele im Förderungswesen	9
Strategische Ziele	9
Wirkungsziele.....	10
Organisation des Förderungswesens im Land	10
Informationssysteme im Förderungswesen	11
Information innerhalb Politik und Verwaltung.....	11
Information an den Steuerzahler.....	12
Allgemeine Förderungsgrundsätze und -regeln	13

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

B

Best Practise Die beste Lösung einer Aufgabe, die in verschiedenen Organisationen oder Organisationsteilen in ähnlicher oder gleicher Weise vorkommt.

C

Controlling Controlling ist Teil des Führungsprozesses und unterstützt den gesamten Prozess der Zielfestlegung, Planung, Steuerung und Berichterstattung. Es stellt sicher, dass die Koordination der Führungsinstrumente durch Abstimmungen von Planungen und Zielvorgaben mit entsprechenden Steuerungs- und Kontrollmechanismen gewährleistet wird.

E

EU Europäische Union

Evaluierung Kritische Untersuchung und Bewertung von Leistungen oder von eingetretenen (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Wirkungen.

I

Inputsteuerung Der Finanzmittelbedarf bzw. die Zuweisung von Budgetmitteln an eine Organisationseinheit orientiert sich ohne besondere Berücksichtigung von Effizienz und Effektivität am Budget des Vorjahres.

idgF. in der geltenden Fassung

Indikatoren Diese dienen der Messbarmachung von Mitteleinsatz, Leistungen und erreichten Wirkungen / Zielen

L

LGBL. Landesgesetzblatt

LIG Landes-Immobilien-gesellschaft mit beschränkter Haftung

M

Mio. Millionen

Mrd. Milliarden

O

Outcome Wirkung einer Leistung (in der Gesellschaft)

R

RA Rechnungsabschluss

Ressourcen	Mitarbeiter, Finanzmittel, Rohstoffe etc.
S	
Synergien	Vorteile, die durch die Kombination von Aktivitäten bzw. die Kooperation von Personen oder Organisationen (Organisationseinheiten) entstehen
T	
TEuro	Tausend Euro
V	
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
W	
WOV 2015	Das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in der Zeit vom 16.2.2004 bis 5.4.2004 im Sinne des § 2 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/99 idgF, das Förderungswesen des Landes geprüft.

Gegenstand der Prüfung war die Funktionalität des Fördersystems des Landes. Dabei ging es um das Gesamtgefüge des Förderungswesens im Lande und nicht um einzelne Förderungsmaßnahmen, die von verschiedenen Abteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung abgewickelt werden.

Die gegenständliche Prüfung konzentrierte sich auf die Förderungsausgaben im Landeshaushalt. Bei den Förderungsausgaben handelt es sich lt. VRV definitionsgemäß um Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getroffen werden, soweit hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt. Darüber hinausgehende Transaktionen, die in einer sachlichen Nähe zum Förderbegriff stehen (z.B. Naturalsubventionen, Ausgaben für Kapitalerhöhungen, die Übernahme von Bürgschaften und Haftungen) sowie der mit der Förderungsverwaltung verbundene Verwaltungsaufwand wurden nicht näher behandelt.

Zur Beurteilung der Effizienz und Effektivität des Fördermitteleinsatzes des Landes hat der LRH insbesondere in folgenden Organisationseinheiten des Amtes der Oö. Landesregierung Prüfungshandlungen gesetzt:

In den Abteilungen Gemeinden, Gewerbe, Raumordnung und Wohnbauförderung, in der Agrar- und Forstrechts-Abteilung, in der Finanzabteilung, Sozialabteilung und der Abteilung Bildung, Jugend und Sport sowie in der Landeskulturdirektion. Im Zusammenhang mit dem "WOV 2015" und den für das Förderungswesen als Ganzes relevanten Entwicklungen im Bereich des E-Government wurde auch das Präsidium kontaktiert.

Das Prüfungsteam setzte sich aus Dr. Werner Heftberger als Prüfungsleiter, Mag. Susanne Fink, Mag. Franz Bauer und Peter Spanner zusammen.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der genannten Organisationseinheiten des Amtes der Oö. Landesregierung in der Schlussbesprechung am 10. Mai 2004 zur Kenntnis gebracht.

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung und allfällige Empfehlungen seitens des LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

KURZFASSUNG

(1) Die Förderungsausgaben stellen ca. ein Drittel der ordentlichen Gesamtausgaben des Landes Oberösterreich dar. Aufgrund dieser Größenordnung kommt ihnen eine zentrale Rolle in der Budgetentwicklung zu. Da die laufenden Einnahmen des Landes tendenziell rückläufig sind, kann das Land ausgabenseitig vor allem im Förderungsbereich gegensteuern. Es ist daher besonders wichtig, Förderungsmittel ziel- und wirkungsorientiert einzusetzen.

Die Förderungsausgaben beliefen sich im Jahr 2003 auf rd. 1,497 Mrd. Euro. Davon entfielen 71 % (rd. 1,067 Mrd. Euro) auf Pflichtausgaben und 29 % (rd. 430 Mio. Euro) auf Ermessensausgaben. In den Pflichtausgaben sind rund 143 Mio. Euro an Bedarfszuweisungen an Gemeinden enthalten. Die Steigerung der Förderungsausgaben in den letzten Jahren war vor allem durch Hochwasserhilfen und (Förderung-)darlehen an landeseigene Gesellschaften bedingt.

(2) Das Förderungswesen des Landes ist durch eine Reihe sehr unterschiedlicher Politikfelder und Förderungsbereiche sowie eine jährliche Inputsteuerung gekennzeichnet. Derzeit gibt es für die einzelnen Förderungsbereiche zwar längerfristige Überlegungen und Zielsetzungen. Sie sind aber noch nicht zu einer konsistenten Gesamtstrategie zusammengefasst. Aus diesem Grund hielt es der LRH für notwendig, auf politischer Ebene Förderschwerpunkte zu definieren, Prioritäten zu setzen und eine mehrjährige Gesamtförderstrategie des Landes festzulegen.

(3) Wesentlich ist es aus Sicht des LRH, Förderungen stärker auf Wirkungsziele zu fokussieren. Diese Wirkungsziele sind tragender Grundsatz des langfristigen Management- und Unternehmenskonzeptes des Landes Oö. für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV 2015). Der LRH begrüßt, dass Ende 2003 mit der Umsetzung dieses Konzeptes begonnen wurde. Der LRH empfahl daher, die laufenden Förderungsprogramme auf beabsichtigte Ziele und Wirkungen zu überprüfen und regelmäßig zu evaluieren. Außerdem sollten für die Ausgestaltung von Förderprogrammen Standards ausgearbeitet werden, die an den Grundsätzen des "WOV 2015" orientiert sind.

(4) Die effektive Umsetzung der Gesamtförderstrategie erfordert strategische und operative Steuerungsmaßnahmen auf der jeweiligen Entscheidungsebene und den Einsatz geeigneter Berichts- und Controlling-Instrumente.

Der LRH erachtete es daher als besonders wichtig, dass der Landesregierung jene Informationen zur Verfügung stehen, die sie zur Planung, Steuerung und Umsetzung der Gesamtstrategie im Förderungswesen des Landes benötigt. Die Verwaltung sollte daher ein dazu geeignetes Förderungsinformationssystem erarbeiten. Dieses sollte an den (Förderung-)Zielen des Landes ausgerichtet sein.

(5) Für einige Politikfelder gibt es Tätigkeitsberichte, die auch die Förderaktivitäten umfassen. Eine Übersicht über die gesamte Förderungstätigkeit, aus der die jeweiligen Schwerpunkte, die damit verfolgten Ziele und erreichten Ergebnisse zu entnehmen sind, besteht bisher nicht. Der LRH empfahl daher, die bisherige Berichtslegung zu einem umfassenden Tätigkeitsbericht zu entwickeln und einen jährlichen Förderbericht mit entsprechend klaren und für den Bürger verständlichen Informationen zu verfassen. Eine Darstellung auf Ebene des einzelnen Förderungsfalles ist aus Sicht des LRH für diesen Zweck nicht zwingend erforderlich.

Die vom LRH im Interesse einer effektiveren und effizienteren Gestaltung des Förderungswesen gegebenen Empfehlungen sind im Folgenden zusammengefasst:

- Festlegung von akkordierten und aufeinander abgestimmten Förderschwerpunkten mit entsprechender zeitlicher Priorisierung auf politischer Ebene und Zusammenfassung in einer mehrjährigen Gesamtförderstrategie (siehe Berichtspunkt 5.2., Umsetzung ab sofort).
- Verstärkte Ausrichtung des Förderungswesen auf Wirkungsziele und deren Messung. Festlegung von Messgrößen und Indikatoren und regelmäßige Durchführung von Evaluierungen der Förderungsmaßnahmen (siehe Berichtspunkt 7.2., Umsetzung ab sofort).
- Entwicklung eines zur Steuerung der Förderungstätigkeit geeigneten elektronisch unterstützten Informationssystems (siehe Berichtspunkt 10.2., Umsetzung mittel- bis langfristig).

- Jährliche Darstellung der Fördertätigkeit des Landes für die interessierte Öffentlichkeit mit Aussagen über Ziele, Zielerreichung und Ressourceneinsatz (siehe Berichtspunkt 11.2., Umsetzung mittel- bis langfristig)
- Ausarbeitung von Standards bezüglich der Ausgestaltung von Förderprogrammen, welche an den Grundsätzen des "WOV 2015" ausgerichtet sind. (siehe Berichtspunkt 13.2., Umsetzung kurzfristig).

Ausgangssituation

- 1.1. Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften wird zunehmend schwieriger, der finanzielle Handlungsspielraum immer enger. Die Maastricht-Kriterien und der Stabilitätspakt zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden machen Finanzausgleichsverhandlungen schwierig.

Das Land Oö. ist tendenziell mit rückläufigen Einnahmen konfrontiert. Schon in den letzten Jahren waren die Bundesabgaben-Ertragsanteile rückläufig. Die Steuerreform des Bundes läßt ab 2004 Einnahmefälle erwarten. Wenn das Land künftig mit Einnahmen der laufenden Gebarung das Auslangen finden will, sind strukturelle Einsparungen im Förderbereich notwendig.

- 1.2. Die Förderungen stellen nach Ansicht des LRH einen Ausgabenbereich dar, in dem - im Gegensatz zu anderen Ausgabenarten (z.B. für das Personal) - auch relativ kurzfristige Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Kreditsperren auf Ermessensausgaben) gesetzt werden können. Bei entsprechender Vorausplanung lassen Förderungen auch eine längerfristige, stärkere Anpassung an sich ändernde finanzielle Gegebenheiten zu. Der LRH war daher der Ansicht, dass im Bereich des Förderungswesen des Landes längerfristige Zielsetzungen und Planungen zu nachhaltigen Ausgabeneinsparungen angestellt werden sollten.

Die vorbehaltlose Prüfung der Notwendigkeit und Effizienz von Subventionen wird auch in anderen Staaten der Europäischen Union - wie in Deutschland - zur nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen eingesetzt. Die Entlastung der öffentlichen Hand kann nach weit verbreiteter Auffassung zu diesem Thema¹ ausgabenseitig durch möglichst sparsame und zugleich wirksame Gewährung von staatlichen Hilfen erreicht werden.

Eine undifferenzierte, lineare Kürzung von Förderungen im Pflicht- u. Ermessensbereich ("Rasenmähermethode") stellt nach internationalen Erfahrungen kaum eine taugliche Methode zum nachhaltigen Subventionsabbau dar. Zielführender ist es im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, eine kritische Durchsicht der (Förder-)Aufgaben vorzunehmen und die Fördermittel gezielt einzusetzen. Die strategische, langfristige Ausrichtung von miteinander abgestimmten Förderaktivitäten sowie deren regelmäßige Evaluierung und erforderliche Anpassung an die sich ändernden Umweltbedingungen werden als zweckmäßigere Vorgangsweise zur Reduktion des Fördervolumens gesehen.

Förderungsvolumen

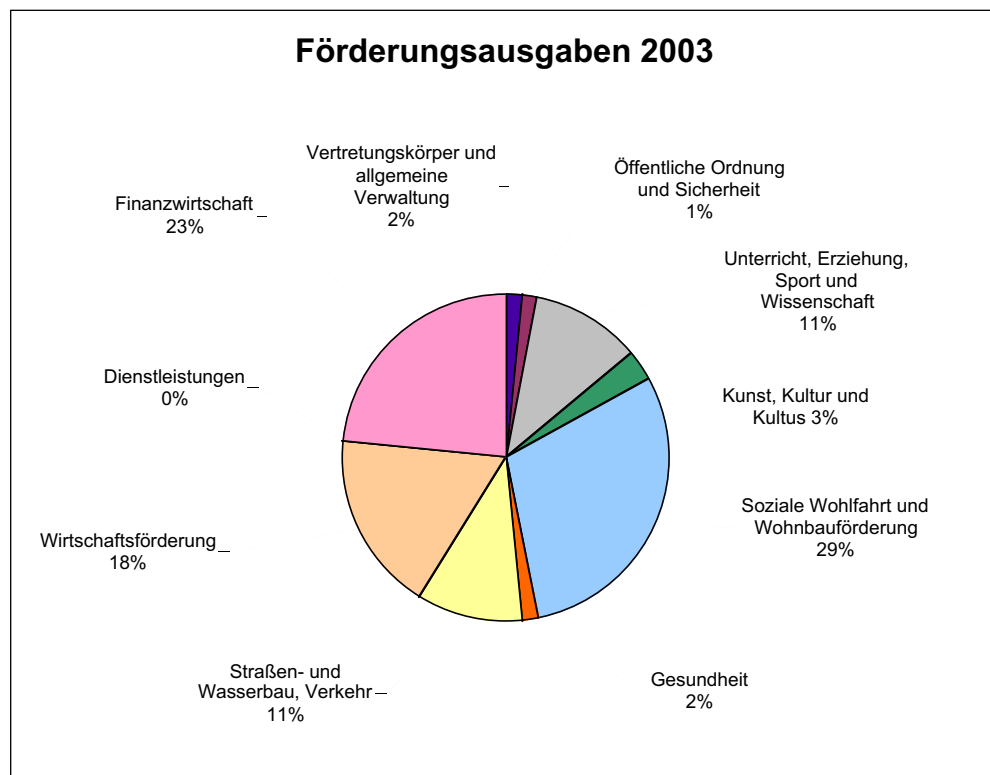
Gebarungüberblick

- 2.1. Die Förderungsausgaben beliefen sich im Jahr 2003 auf rd. 1,497 Mrd. Euro. Sie stellen rd. 33% der ordentlichen Gesamtausgaben des Landes Oberösterreich dar. Von diesen Förderungsausgaben entfielen rd. 1.066,57 Mio. Euro auf Pflichtausgaben und rd. 430,43 Mio. Euro auf Ermessensausgaben. Pflichtausgaben sind im Gegensatz zu Ermessensausgaben dadurch gekennzeichnet, dass das Land zu deren Leistung aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist. In den Pflichtausgaben sind zweckgebundene Bedarfszuweisungen an Gemeinden (rd. 143 Mio. Euro) enthalten, die den Gemeinden zur Finanzierung investiver Maßnahmen oder zur Deckung von Haushaltsabgängen bereit gestellt werden.

Die Förderungsausgaben sind in den letzten Jahren angewachsen. Das Förderungsvolumen belief sich im Jahr 2000 auf rd. 1,111 Mrd. Euro, 2001 auf rd. 1,196 Mrd. Euro, 2002 auf rd. 1,417 Mrd. Euro und 2003 auf 1,497 Mrd. Euro. In den letzten beiden Jahren trugen vor allem Förderungen im Zusammenhang mit Hochwasserschäden zu den Ausgabensteigerungen bei (2002 rd. 0,160 Mrd. Euro, 2003 rd. 0,163 Mrd. Euro). Abzüglich der Hochwasserunterstützungen fielen 2003 Förderausgaben von 1,334 Mrd. Euro an, was einer Steigerung von rd. 20 % gegenüber dem Jahr 2000 entspricht. Diese Ausgabensteigerungen resultierten vor allem aus der Gewährung von Gesellschafterdarlehen an landeseigene Gesellschaften (z.B. LIG 2002 rd. 106 Mio. Euro und 2003 rd. 184 Mio. Euro) und aus höheren Mittelzuweisungen an Gemeinden. Weitere Ausgabensteigerungen zeigten sich bei Wirtschaftsförderungen sowie Förderungen in den Bereich Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft.

Der mit rd. 446 Mio. Euro im Jahr 2003 betragsmäßig bedeutendste Förderbereich, nämlich Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (Haushaltsgruppe 4), verzeichnete gegenüber dem Jahr 2000 hingegen einen starken Rückgang (rd. 55 Mio. Euro). Dieser Rückgang ist besonders auf die geringeren Ausgaben für die Wohnbauförderung zurückzuführen.

Die Verteilung der Förderungsausgaben des Jahres 2003 von rund 1,353 Mrd. Euro (ohne Bedarfszuweisungen an Gemeinden) auf die Aufgabenbereiche (Haushaltsgruppen) des Landes ist aus folgender Grafik zu ersehen:



- 2.2. Der LRH wies auf die budgetäre Bedeutung der Förderungsausgaben, die etwa ein Drittel der Gesamtausgaben des Landes ausmachen, hin. Darunter sind nach Art, Rechtsgrundlage, Zweckwidmung und Steuerungsmöglichkeit unterschiedliche Subventionsmaßnahmen zusammengefasst. Die Gesamtsteuerung des Fördermitteleinsatzes erfolgte bisher durch entsprechende budgetmäßige Vorgaben.

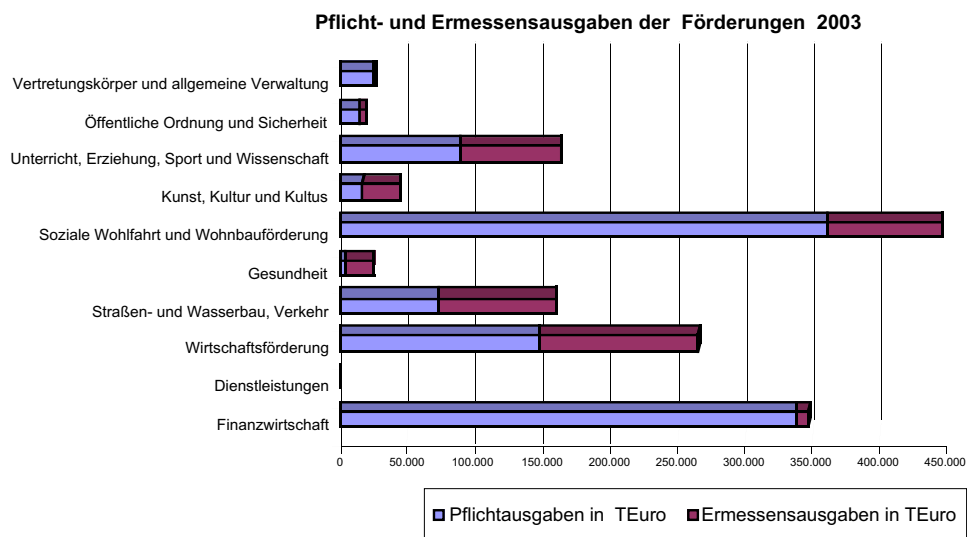
Nach Meinung des LRH wäre jedoch das vorhandene Steuerungspotenzial stärker im Sinne einer Gesamtsteuerung des Fördermitteleinsatzes zu nutzen. Der LRH empfahl daher, im Sinne einer stärkeren Outcomeorientierung den Fördermitteleinsatz zielorientierter zu gestalten.

Der LRH war der Ansicht, dass ein an den Zielprioritäten ausgerichteter Fördermitteleinsatz - bei gleichzeitiger Reduktion der Förderbudgets in den nicht priorisierten übrigen Bereichen - insgesamt nachhaltige Einsparungen bewirken kann.

Pflicht- und Ermessensausgaben

- 3.1. Die für die operative Steuerung und strategische Planung wichtige finanzwirtschaftliche Untergliederung der Förderungsausgaben in Ermessens- und Pflichtausgaben zeigte, dass der Anteil der im Ermessen gelegenen Förderungen im Jahr 2003 29 % betrug. Während laut VRV als Pflichtausgaben gekennzeichnete Förderungsausgaben aufgrund von Gesetzen, Regierungsbeschlüssen oder Förderungsverträgen getätigt werden, liegen den Ermessensausgaben keine fixen rechtlichen Bindungen seitens des Landes zugrunde.

Das bedeutet, dass bei rund einem Drittel der Förderungsausgaben bei ungünstiger Entwicklung der Haupteinnahmequelle des Landes (Ertragsanteile) nach den Voranschlagsbestimmungen kurzfristig eine Kreditsperre (z.B. Kürzung um 15 %) verhängt werden kann. Außerdem ist im Interesse der Liquiditätssteuerung eine Verteilung des Gesamtauszahlungsbetrages statt einer frühzeitigen Einmalzahlung vorgesehen.



- 3.2. Der LRH wies darauf hin, dass nicht nur bei den Ermessens- sondern auch bei den Pflichtausgaben – diese stellen 71% der gesamten Förderungsausgaben dar - grundsätzlich ein Steuerungs- bzw. Einsparungspotenzial vorhanden ist. Dieser Ausgabenbereich kann durch entsprechende Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zumindest in einem längerfristigen Zeitraum beeinflusst und gesteuert werden.

Ziele im Förderungswesen

Strategische Ziele

- 4.1. Das Land Oberösterreich hat eine Vielzahl von Aufgaben wahrzunehmen, die nahezu alle Lebensbereiche betreffen. Diese Aufgaben leiten sich großteils aus der Landesverfassung und sonstigen gesetzlichen Regelungen ab. Da die Umschreibung der Aufgaben weitgehend programmatischer Natur ist, sind innerhalb der einzelnen Aufgabenfelder Ziele zu definieren. Diese Ziele, die das Land in den einzelnen Aufgabenfeldern verfolgt, werden auf politischer Ebene festgelegt, konkretisiert und an die Verwaltung zur Umsetzung kommuniziert. Zur Umsetzung der Ziele kommt vielfach das Instrument der Förderung zum Einsatz.
- 4.2. Obwohl die Ziele vielfach durch gesetzliche Vorgaben bestimmt sind, bestehen in deren Umsetzung erhebliche Spielräume, Schwerpunkte zu setzen. Nach Ansicht des LRH wird das Land, wenn es an seinen finanzpolitischen Grundsätzen festhält, mittel- und langfristig nicht umhin kommen, die Fördermittelausgaben nicht mehr zu erhöhen bzw. sogar zu reduzieren. Ein gezielterer Umgang mit den Fördermitteln wird erforderlich. Der LRH empfahl daher, die Aufgabenreform dafür zu nutzen, das Aufgabenbündel des Landes und die daraus abgeleiteten Ziele auch unter dem Blickwinkel der Finanzierbarkeit und unter besonderer Berücksichtigung des mit der Zielrealisierung verbundenen Einsatzes an Ressourcen kritisch zu hinterfragen.
- 5.1. Das Förderwesen des Landes ist durch eine jährliche Inputsteuerung gekennzeichnet. Die Landesregierung setzt im Zuge der Budgetierung inhaltliche Schwerpunkte für das jeweils folgende Finanzjahr, die durch entsprechend höheren Mitteleinsatz als solche erkennbar waren. Auch auf Ebene der einzelnen Fachabteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung, die mit der Fördermittelverwaltung betraut sind, waren Ziele und in unterschiedlicher Ausprägung auch Schwerpunkte, vorhanden. Zu den einzelnen Politikfeldern bzw. Förderbereichen gibt es zwar längerfristige Überlegungen und Zielsetzungen, die aber noch nicht zu einer konsistenten Gesamtstrategie des Landes entwickelt wurden.
- 5.2. Im Sinne einer zielorientierteren Vorgangsweise und eines in sich abgestimmten Förderungswesens erachtete es der LRH als wichtig, auf politischer Ebene längerfristige bzw. mehrjährige Überlegungen über alle Förderbereiche hinweg anzustellen. Der LRH empfahl daher, eine Gesamtförderstrategie mit klar kommunizierten, akkordierten Förderschwerpunkten zu erarbeiten. Diese sollte die längerfristig zu verfolgenden Ziele der diversen Ausgabenbereiche in priorisierter und aufeinander abgestimmter Weise zusammenfassen. Der LRH regte an, die Gesamtförderstrategie im Rahmen der Regierung zu erarbeiten und in einem dynamischen Prozess laufend an sich ändernde Umweltbedingungen anzupassen.

In diesem Prozess sollten überdies Zielkonflikte und Überschneidungen sichtbar gemacht und bearbeitet werden. Der LRH verwies in diesem Zusammenhang etwa auf die Berichte zu seinen Initiativprüfungen "Beteiligungsstrategie des Landes OÖ im Seilbahnbereich" sowie "Straßenplanung des Landes Oö.", in denen er entsprechende Zielkonflikte aufgezeigt hat.

Das dem LRH vorgelegte Übereinkommen der Oberösterreichischen Volkspartei und der Grünen Oberösterreichs "Zukunft Oberösterreich 2003 - 2009" macht erstmals längerfristige und lebensbereichsübergreifende Absichtserklärungen der Politik öffentlich und stellt somit einen ersten Schritt in Richtung Steigerung der Transparenz dar. Der LRH war aber der Ansicht, dass dieses Übereinkommen eine Gesamtförderstrategie des Landes nicht ersetzen kann, da es nicht alle Bereiche des Landes umfasst und keine akkordierte Zielsetzung der Landesregierung darstellt.

Weitere Vorteile einer derartigen Gesamtstrategie sah der LRH darin, dass dadurch einerseits

die mittelfristige Finanzplanung des Landes erleichtert und andererseits die Budgetplanung insgesamt für den wichtigen Bereich des Förderwesens um einen längeren Betrachtungs- und Planungshorizont erweitert werden kann.

Wirkungsziele

- 6.1. Im Jahr 2003 wurden auf normativ-konzeptioneller Ebene unternehmensweite Zielsetzungen in Form des “WOV 2015, das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oö. für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung” vorgestellt. Das “WOV 2015” befindet sich nunmehr in der Umsetzung.

Ein wesentlicher Aspekt dieses an den Ideen des New Public Management ausgerichteten Steuerungsinstrumentariums ist die Orientierung des Handelns der öffentlichen Hand an Wirkungszielen. Ihre volle Bedeutung erlangen die Wirkungsziele erst im Zusammenhang mit den dazugehörigen Indikatoren und Messgrößen, welche Aussagen über den jeweiligen Zielerreichungsgrad ermöglichen sollen. Diese Aussagen sind die Grundlage für gezielte Steuerungsmaßnahmen.

- 6.2. Der LRH begrüßte das WOV 2015 als einen wichtigen Schritt, um die Oö. Landesverwaltung effektiver und effizienter führen und steuern zu können. Gerade im Bereich des Förderwesens erachtete der LRH die Ausrichtung an Wirkungszielen als besonders wichtig, da die Fördermittelverwaltung ein Bereich ist, der relativ große Handlungsspielräume zulässt.
- 7.1. Die vom LRH stichprobenweise überprüften Abteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung haben begonnen, Wirkungsziele zu formulieren und dazugehörige Indikatoren bzw. Messgrößen zu entwickeln. Insbesondere in der Gewerbeabteilung gibt es bereits fortgeschrittene Ansätze, die im WOV 2015 vorgesehene Ziel-Wirkungs-Hierarchie auf Verwaltungsebene umzusetzen.
- 7.2. Um das Fördersystem den Anforderungen des WOV 2015 entsprechend auszugestalten, empfahl der LRH, die Förderaktivitäten zukünftig flächendeckend an definierten Wirkungszielen auszurichten, sie zu quantifizieren und mit entsprechenden Messindikatoren und Zielwerten zu versehen. In weiterer Folge wäre im Sinne einer Outcomeorientierung verstärkt auf die Erzielung von Wirkungen und deren Messung zu achten. Förderungsmaßnahmen, denen keine Wirkungsziele zu Grunde liegen, sollen überdacht und gegebenenfalls aufgegeben werden.

Organisation des Förderungswesens im Land

- 8.1. Die Landesregierung weist die vom Land wahrzunehmenden Aufgaben ihren einzelnen Mitgliedern zur selbständigen näheren Umsetzung und Ausgestaltung zu. Die einzelnen Mitglieder der Landesregierung werden dabei von den jeweiligen Fachabteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung unterstützt. Entsprechend der thematischen Zugehörigkeit bestehen zwischen dem politischen Referenten und den Organen auf Verwaltungsebene unmittelbare Weisungsbeziehungen.

Im Zuständigkeitsbereich des Amtes der Oö. Landesregierung gibt es insgesamt 21 bewirtschaftende Stellen², die unter der jeweiligen Verantwortung eines der neun politischen Referenten³ mit der Vergabe bzw. Abwicklung von Förderungen betraut sind. Die Kompetenz zur Bewirtschaftung von Förderungsmitteln ist dabei an die allgemeine Zuständigkeitsverteilung auf der fachlichen Ebene geknüpft.

- 8.2. Die grundsätzliche Ausrichtung, die Fördermittelbewirtschaftung dezentral in den jeweiligen Fachbereichen zu organisieren, steht nach Meinung des LRH im Einklang mit den

vorherrschenden Meinungen und Trends, die Strukturen auf Verwaltungsebene zu dezentralisieren und dadurch verstärkt die Aufgaben-, Budget- und Ergebnisverantwortung zusammenzuführen. Auch das WOV 2015 stimmt mit diesen internationalen Entwicklungen überein.

Der LRH hielt es für wesentlich, die Förderungsabwicklung mit einem stärkeren Blick auf das Ganze, also auf das gesamte Aufgabenbündel des Landes auszurichten. Gerade die Vielzahl an bewirtschaftenden Stellen machen es aus Sicht des LRH notwendig, dass die Förderprogramme des Landes, die eine Vielzahl an unterschiedlichsten Förderaktivitäten umfassen, auf politischer Ebene verstärkt systematisch koordiniert werden.

Insbesondere denkt der LRH in diesem Zusammenhang an die Gestaltung von Förderungsprogrammen und -aktionen. Optimal gestaltet wäre aus Sicht des LRH ein Programm, das nicht nur das Ziel unterstützt, für welches es gestartet wurde, sondern im Sinne eines vernetzten Denkens auch andere Ziele des Landes (z.B. Berücksichtigung der Finanzsituation der jeweiligen Gemeinde). Voraussetzung dafür wäre aber, dass die Ziele im Förderungswesen des Landes insgesamt transparent gemacht werden. Der LRH empfahl daher, in Hinkunft die erwarteten und eingetretenen Wirkungen der Fördermaßnahmen umfassender und über die einzelnen Lebensbereiche hinaus zu analysieren. Dabei sollte auch auf mögliche Synergien geachtet werden.

- 9.1. Plattformen zum systematischen Informationsaustausch zum Thema Förderungswesen sind auf Verwaltungsebene nur vereinzelt, so etwa im Bereich der EU-Förderpolitik, installiert.
- 9.2. Der LRH war der Ansicht, dass zum Erfahrungsaustausch im Bereich der Verwaltung eine Wissensplattform gebildet werden sollte, die sich gezielt mit Vorschlägen zur Verbesserung des Förderungsprozesses auseinandersetzt. Er empfahl daher, im Sinne eines aufgabenorientierten Wissensmanagements die entsprechenden Strukturen aufzubauen bzw. bestehende Strukturen zu nutzen und einen gezielten Wissens- und Erfahrungsaustausch zu fördern. Nach Ansicht des LRH wären mit solchen Kommunikationsstrukturen folgende Vorteile verbunden:
 - Erhöhung der Transparenz des Förderungswesens in der Verwaltung insgesamt,
 - gemeinsame Erarbeitung einer Best Practice,
 - Erfahrungsaustausch zu aktuellen Themen, etwa zur Umsetzung des WOV 2015,
 - Erkennen und Bearbeiten von Ziel- und Maßnahmenkonflikten und
 - Aufbau eines Netzwerkes von "Experten" auf Verwaltungsebene.

Informationssysteme im Förderungswesen

Information innerhalb Politik und Verwaltung

- 10.1. Das Land Oberösterreich implementiert u.a. derzeit ein Programm zur Budgetierungsunterstützung und für das Controlling. Als Fernziel soll damit ein Managementinformationssystem geschaffen werden. Die speziellen Erfordernisse im Förderungsbereich wurden dabei bisher explizit noch nicht berücksichtigt.
- 10.2. Damit der Landesregierung jene Informationen jederzeit zur Verfügung stehen, die sie zur Planung, Umsetzung und Steuerung der Gesamtstrategie im Förderungswesen des Landes benötigen, empfahl der LRH, ein geeignetes Förderungsinformationssystem einzurichten.

Dieses Förderungsinformationssystem sollte nach Meinung des LRH insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

- Die mit den Förderungsmaßnahmen angestrebten (Wirkungs-)ziele sowie gegebenenfalls die dazu verwendenden Indikatoren und Messgrößen,
- Geltungsdauer des Förderungsprogramms,
- geplanter Fördermitteleinsatz,
- die für die Förderungsaufgabe zuständigen Bewirtschafter und die Koordinationsverantwortlichen,
- Evaluierungszeitpunkte,
- die Evaluierungsergebnisse mit dem Zielerreichungsgrad und dem Ressourceneinsatz und
- die empfohlenen und tatsächlich gesetzten Steuerungsmaßnahmen.

Der LRH wies darauf hin, dass die technische Umsetzung des Förderungsinformationssystems bereits im Rahmen des in Überlegung befindlichen Managementinformationssystems mitberücksichtigt werden sollte.

Information an den Steuerzahler

- 11.1. Einzelne Abteilungen bzw. bewirtschaftende Stellen verfügen über spezielle, periodische Förderungsberichte bzw. Tätigkeitsberichte, die auch die Förderungsaktivitäten umfassen. Einen Gesamtüberblick über die Förderungstätigkeit des Landes geben diese Berichte aber nicht. Aufgrund gänzlich unterschiedlicher Systematiken und Zielsetzungen sind die in den Berichten dargestellten Daten und Informationen auch kaum miteinander vergleichbar.

Eine etwas umfassendere Darstellung bietet eine Zusammenstellung aller Förderungsfälle des Landes. Diese konzentriert sich allerdings auf jene Auszahlungsfälle, die je Fördermittelempfänger insgesamt den Betrag von 4.000 Euro übersteigen.

- 11.2. Der LRH erachtete die Aussagekraft dieser Darstellung, die keinerlei Rückschlüsse auf die Ziele und die Zielerreichung zuließen, als sehr gering. Überdies steht diese Darstellung nur einem sehr eingeschränkten Benutzerkreis zur Verfügung, trägt somit dem Informationsbedürfnis des Steuerzahlers keine Rechnung.

Der LRH vermisste eine sämtliche Förderbereiche des Landes umfassende Darstellung in übersichtlicher Form, aus der auf verschiedenen Verdichtungsebenen Ziele und erreichte Wirkungen hervorgehen. Der LRH empfahl daher zur Steigerung der Transparenz der Förderaktivitäten des Landes, einen jährlichen Förderbericht mit entsprechend klaren und für den Bürger verständlichen Informationen zu verfassen. Eine Darstellung auf Ebene des einzelnen Förderungsfalles ist aus Sicht des LRH für diesen Zweck nicht erforderlich bzw. aus Gründen des Datenschutzes bedenklich.

Diese Förderberichte könnten nach Ansicht des LRH folgende Inhalte bzw. Strukturen wiedergeben:

- Gliederung in klar strukturierte und abgegrenzte Lebensbereiche
- Darstellung von Wirkungszielen für diese Lebensbereiche
- Heruntergebrochene Subziele mit einer systematischen und vollständigen Darstellung der zugehörigen Förderungsmaßnahmen
- Darstellung der Wirkungsindikatoren und Messgrößen
- Angaben zur jeweiligen Zielerreichung und zum Fördermitteleinsatz
- Evaluierungsergebnisse einzelner Maßnahmen

Der LRH kann sich vorstellen, dass diese Form des Leistungsnachweises bzw. Förderberichtes auf der Homepage des Landes allgemein verfügbar ist und von einer Ausfertigung in Papierform Abstand genommen wird. Einer der Vorteile einer solchen Berichtsform wäre, dass der Förderbericht - je nach Interessenslage - nur für einzelne Bereiche oder in bestimmten Informations- und Datentiefen abgefragt werden kann und auf die Daten und Strukturen des Förderungsinformationssystems zurückgegriffen werden kann.

Allgemeine Förderungsgrundsätze und -regeln

- 12.1. Neue Förderungsaktionen sowie neue Projekte, die den laufenden und/oder zukünftige Voranschläge des Landes im Einzelnen oder in Summe mit mehr als 2 Mio. Euro belasten, sind aufgrund einer entsprechenden Regelung im Voranschlag 2004 zwingend der Oö. Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen. Die Anträge auf Genehmigung haben jedenfalls eine Projektbeschreibung, den Gesamtkostenrahmen und den auf die jeweiligen Verwaltungsjahre entfallenden Ausgabenbetrag zu enthalten.
- 12.2. Aus Gründen der Koordination und Transparenz begrüßte der LRH die Regelung, wonach Förderprogramme ab einer gewissen Gesamtgröße in der Landesregierung zu behandeln sind. Bei Förderaktionen, wenn also Förderungen im Rahmen eines Förderprogramms und nicht nur als Einzelmaßnahme vergeben werden, sollte nach Meinung des LRH überdies die verpflichtende Angabe eines "Ablaufdatums der Förderungen" im Sinne einer zeitlichen Befristung überlegt werden.

Nach Meinung des LRH ist es für Förderaktionen und -programme unerlässlich, dass regelmäßig die Wirksamkeit und die Zielerreichung der Maßnahmen überprüft wird. Der LRH empfahl daher, für sämtliche Förderungsmaßnahmen ab einer gewissen Größe zwingend eine Evaluierung vorzusehen. Die Weiterführung der jeweiligen Förderungsmaßnahme sollte von einer positiven Evaluierung und Aufzeigen der aktuellen Notwendigkeit abhängig gemacht werden. Diese Regelung sollte zwingend auch bereits bestehende Förderaktionen umfassen.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Förderungsabläufe sollte - soweit sinnvoll - auch eine Vereinheitlichung der Förderungsvoraussetzungen, z.B. des Einkommensbegriffes, vorgenommen werden.

Die Förderung der laufenden Gebarung verschiedener Einrichtungen wäre zweckmäßigerweise an die Beibringung mehrjähriger Planungsrechnungen zu knüpfen, aus denen erkennbar ist, welche Entwicklung für die jeweilige Einrichtung geplant ist bzw. wie der Fortbestand der Einrichtung gesichert werden soll.

- 12.3. *Die Sozialabteilung merkte an, dass die einzelnen Regierungsmitglieder mit ihren Förderungen spezielle Schwerpunkte setzen möchten, diese Akzente jedoch nicht notwendigerweise von allen Regierungsmitgliedern mitzutragen sind. Eine generelle gemeinsame Zustimmung aller Regierungsmitglieder zu allen Förderungsvorhaben erscheint daher weder zielführend noch sinnvoll.*
- 12.4. Der LRH war der Meinung, dass der Landesregierung aufgrund der dezentralen Strukturen im Förderungswesen eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Koordination der Förderungsaktivitäten zukommt. Daher erachtete er die Behandlung von Förderungsprogrammen in der Landesregierung im Hinblick auf die strategische Ausrichtung des Förderungswesens für sinnvoll. Die Koordination in der Landesregierung kann dazu beitragen, dass Förderungsprogramme - ohne deren Zielrichtung zu verändern - so gestaltet werden, dass andere Ziele zusätzlich unterstützt werden. Aus diesem Grund hielt der LRH

auch die Erarbeitung einer Gesamtförderstrategie für wichtig. Ein klares Zielsystem, verbunden mit einem zielgerichteten und koordinierten Vorgehen eröffnet die Chance, die Fördermittel insgesamt wirksamer einzusetzen.

- 13.1. Allgemeine, für sämtliche Bereiche geltende Grundsätze der Förderungsabwicklung finden sich in den Allgemeinen Richtlinien für Förderungen aus Landesmitteln bzw. der Internen Bewirtschaftler-Richtlinie. Umfassende Grundsätze über den Aufbau und die zwingenden Bestandteile eines Förderungsprogramms sind darin aber nicht dargestellt.
- 13.2. Nach Ansicht des LRH sollte - etwa durch die Formulierung entsprechender bereichsübergreifender Grundsätze - sichergestellt werden, dass Förderprogramme des Landes, die eine entsprechende Gestaltungsmöglichkeit zulassen und eine entsprechende wirtschaftliche, daher nicht völlig untergeordnete Bedeutung haben, folgende Bestandteile beinhalten:
- Zielvorgabe und -formulierung mit Angabe des Wirkungsziels
 - Definition von Messgrößen und Wirkungsindikatoren
 - Voraussichtlicher Mittelbedarf für die Jahre der Laufzeit und Aufteilung auf die Beteiligten
 - (mit)betreffene Organisationseinheiten des Landes
 - Zeitliche Befristung des Förderungsprogramms (Ablaufdatum)
 - Verpflichtende Evaluierung zu fixen Terminen mit festgelegten Inhalten/ Aussagen
 - Zu erwartende Folgewirkungen

Dabei ist auf die zeitliche Ausgestaltung der Umsetzung des WOV 2015 entsprechend Rücksicht zu nehmen.

1 Beilage

Linz, am 29. Juli 2004

Dr. Helmut Brückner

Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Fußnoten:

- ¹ Siehe etwa Thöne/Ruther, Subventionskontrolle, Ziele-Methoden-internationale Erfahrungen, 2003 (Ergebnis eines Forschungsauftrags des Finanzwirtschaftlichen Forschungsinstitutes Köln); 19. Subventionsbericht der deutschen Bundesregierung für die Jahre 2001 - 2004, Seite 11 ff
- ² Der Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich für das Verwaltungsjahr 2003 weist 21 bewirtschaftende Stellen für Förderungsmittel der Gebarungsgruppen 4,5,6 und 7 aus, der RA 2002 weist 20 entsprechende bewirtschaftende Stellen aus.
- ³ Daneben werden auch unter der Verantwortung der 1. Präsidentin des Landtages Fördermittel vergeben.

AKTENVERMERK

Gegenstand: Schlussbesprechung über die Initiativprüfung betreffend das Förderungssystem des Landes
Aktenzahl: LRH-100022/102004-He
Ort und Datum: Oö. Landesrechnungshof, am 10. Mai 2004
Teilnehmer: HR Dr. Hermann Felbermayr, Dr. Paul Gruber, HR Dr. Michael Gugler, HR. Dr. Alfred Huemer, HR. Mag. Hubert Huber, HR. Dr. Josef Krenner, HR Dr. Herbert Saminger, HR. Mag. Gerald Sochatzy, HR. Dr. Wolfgang Sünderhauf, Günter Weissmann, *Peter Rieder*
Mitglieder des LRH: Dr. Werner Heftberger, Mag. Susanne Fink, Mag. Franz Bauer, Peter Spanner

Den oben angeführten Teilnehmern ist das vorläufige Ergebnis der Initiativprüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden.

Die von den Teilnehmern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle und mit Kursivdruck). Die Teilnehmer behalten sich die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. Landesrechnungshofgesetz vor.

Die Teilnehmer:

Hermann Felbermayr
Hubert Huber
Michael Gugler
Alfred Huemer
Josef Krenner
Herbert Saminger
Gerald Sochatzy
Wolfgang Sünderhauf
Paul Gruber
Günter Weissmann
Peter Rieder

Fortsetzung: Die Teilnehmer

Die Teilnehmer

.....
.....
.....
.....
.....

Mitglieder des LRH:

Werner Heftberger
Susanne Fink
Franz Bauer