



# Das System der internen Kontrollen bei der Vergabe von Landesförderungen in ausgewählten Bereichen

## Prüfbericht

Prüfer:  
Elena Eccher und Gilbert Gasser

Bozen, im Dezember 2016

## **Anschrift / Indirizzo**

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Piazza Silvius Magnago - Platz 1

Tel.: 0471 412 480

Fax: 0471 412 489

E-mail: [pruefstelle@landtag-bz.org](mailto:pruefstelle@landtag-bz.org)

Mail: [organismodivalutazione@consiglio-bz.org](mailto:organismodivalutazione@consiglio-bz.org)

PEC: [pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org](mailto:pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org)

Internet: [www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp](http://www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp)

Internet: [www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp](http://www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp)

## INHALTSVERZEICHNIS

---

I. Normativer Kontext und Ziel der Erhebung.....	4
II. Begründung der Erhebung .....	4
III. Umfang und methodischer Ansatz.....	5
IV. Sachverhaltsdarstellung .....	6
Abteilung Wohnungsbau .....	7
Abteilung Landwirtschaft .....	10
Abteilung Wirtschaft .....	13
V. Bewertung und Empfehlungen .....	15
Abteilung Wohnungsbau .....	16
Abteilung Landwirtschaft .....	16
Abteilung Wirtschaft .....	18
Allgemeine Empfehlungen .....	19

## I. Normativer Kontext und Ziel der Erhebung

Gemäß Art. 24, Abs. 1, Buchstabe a) des LG Nr. 10/1992 überwacht die Prüfstelle die Funktionsweise des Systems der internen Kontrollen<sup>1</sup> (im folgenden IKS genannt) innerhalb der Landesverwaltung.

Die Prüfung ist Gegenstand des Jahresarbeitprogramms 2016 der Prüfstelle.

Ziel der Prüfung ist es, nach eingehender Bewertung einen Bericht zum Stand bzw. zum Reifegrad des IKS im Förderungswesen der Landesverwaltung zu erstellen und, soweit notwendig und sinnvoll, Optimierungsvorschläge zu ermitteln.

## II. Begründung der Erhebung

Die Analyse der Gesamtausgaben des Landeshaushaltes zeigt, dass Transferzahlungen sich auf ca. 70% des Gesamtvolumens des Haushaltes belaufen. Das heißt, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen größtenteils zugunsten anderer Subjekte kanalisiert werden; unter diese fallen sowohl die öffentlichen Einrichtungen wie die örtlichen Körperschaften und der Sanitätsbetrieb als auch private Akteure wie Unternehmen, Bürger, Vereine etc.

Im Allgemeinen kann also festgehalten werden, dass die finanziellen Förderungen<sup>2</sup> in Südtirol eine gewichtige Rolle spielen. Das Förderungsvolumen ist zwar für den öffentlichen Haushalt belastend, aber Förderungen sind aus gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Sicht gewünscht. Durch Förderungen schafft die öffentliche Hand Anreize, bestimmte Maßnahmen in eine sozial- bzw. gesellschafts- und/oder wirtschaftspolitisch gewünschte Richtung zu lenken, ohne die Unternehmerfreiheit einzuschränken.

Die Sektoren, welche die bedeutendsten Anteile der Transferzahlungen in Anspruch nehmen, sind das Gesundheitswesen (31,6%), die Lokalfinanzen (15,9%), das

---

<sup>1</sup> Ein System der internen Kontrollen umfasst alle Formen von Überwachungsmaßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar in die Arbeits- und Betriebsabläufe integriert sind und von den Führungskräften und den Mitarbeitenden durchgeführt werden. Ziel ist die Absicherung der Prozesse durch die Erfassung und Steuerung der bestehenden Risiken. In öffentlichen Institutionen dient das IKS insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ressourcen sowie der Feststellung bzw. Vermeidung von Missbräuchen und Fehlern bei der Verwendung öffentlicher Mittel. Zum Thema siehe auch den Bericht der Prüfstelle vom Oktober 2015 *Das System der internen Kontrollen in der Landesverwaltung*.

<sup>2</sup> Im Allgemeinen ist unter Förderung jede geldeswerte Zuwendung zu verstehen, die im öffentlichen Interesse einem Förderungswerber gewährt wird, ohne dass dafür im Gegenzug vom Förderungsempfänger oder anderen Personen mittelbar oder unmittelbar an den Förderungsgeber marktübliche geldeswerte Gegenleistungen erbracht werden.

Die Begriffe Förderungen, Beihilfen, Zuschüsse und Subventionen werden meistens synonym verwendet..

Sozialwesen (12,1%), das Verkehrs- und Transportwesen (4,3%), die Bildungsförderung (3,8%), der Wohnungsbau (3,5%), die Landwirtschaft (2,8%) und die Wirtschaft (Handwerk, Industrie und Handel, 1,8%).

Angesichts des beträchtlichen Finanzvolumens im Förderungswesen ist eine entsprechende Förderungskontrolle notwendig. In erster Linie sind die Kontrollen von den Förderstellen selbst durchzuführen, da Implementierung, Pflege und Überwachung des IKS in der Verantwortung der Führungskräfte liegen. Klar erscheint jedenfalls, dass einer Prüfung des IKS auf Ordnungsmäßigkeit, Funktionssicherheit und Wirksamkeit im Rahmen eines Audit eine besondere Bedeutung zukommt.

### **III. Umfang und methodischer Ansatz**

Es wird spezifisch die Thematik IKS bei Förderungen bewertet. Eine systematische Gesamtanalyse war aufgrund des Fehlens eines einheitlichen Standards nur schwer möglich. Daher hat man sich für die Überprüfung in drei Strukturen der Landesverwaltung entschieden. Die Prüfung wurde anhand von Interviews auf der Grundlage eines Gesprächsleitfadens mit den zuständigen Verantwortlichen durchgeführt. Der Fragenkatalog ist im Anhang 1) dieses Berichtes enthalten. Die Interviewaussagen konnten anhand von Daten und zur Verfügung gestellten Unterlagen verifiziert werden.

Kriterium für die Auswahl aus der vom Amt für Ausgaben der Landesverwaltung zur Verfügung gestellten Übersicht war das größte Volumen an getätigten Transferzahlungen an private Haushalte und Unternehmen (Bezugsjahr 2015).

Aufgrund dieses Kriteriums wurden die drei folgenden Strukturen ermittelt:

- Abteilung 25 Wohnungsbau - Amt für Wohnbauprogrammierung, Amt für Wohnbauförderung und technisches Amt für den geförderten Wohnbau,
- Abteilung 31 Landwirtschaft - Amt für ländliches Bauwesen, Bezirksämter für Landwirtschaft
- Abteilung 35 Wirtschaft - Amt für Handwerk und Gewerbegebiete sowie Amt für Industrie und Gruben

Bei der Wahrnehmung der gegenständlichen Bewertung orientiert sich die Prüfstelle an den INTOSAI - Standards<sup>3</sup>.

Im Fokus der Prüfung standen folgende IKS - relevante Aspekte:

- **Transparenz-Prinzip:** klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe,
- **Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip:** systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf, wobei diese Kontrollen IT-gestützt oder durch Implementierung von Gegenkontrollen erfolgen können,
- **Prinzip der Funktionstrennung:** miteinander nicht vereinbare Funktionen dürfen nicht in einer Person/Abteilung vereinigt sein; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion,
- **Enthaltungspflicht bei Befangenheit,**
- **Prinzip der „minimalen Rechte“:** Zugangs- und Zugriffsberechtigungen müssen adäquat beschränkt sein,
- **Grundsatz der Archivierung und Nachvollziehbarkeit:** Unterlagen und Abläufe sollen nachvollziehbar dokumentiert sein,
- **IKS als kontinuierlicher Prozess:** regelmäßige und systematische Überprüfung des IKS auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität,
- **Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung:** der mit Kontrollen verbundene Aufwand bzw. Ressourceneinsatz soll in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu vermeidenden Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) stehen.

#### IV. Sachverhaltsdarstellung

In den ausgewählten Ämtern wurde konkret geprüft, ob bei Förderungen die IKS - relevanten Elemente in den einzelnen Phasen der Förderungsabwicklung vorhanden und auch entsprechend formalisiert sind. Es wurde dabei auf folgende Prozessschritte Bezug genommen:

- Beratung der Antragsteller,
- Antragseinreichung und Auswahl der Sachbearbeiter,
- Formalprüfung,

---

<sup>3</sup> Es handelt sich um die „Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor“ sowie um die „Anleitung zur Berichterstattung über die Wirksamkeit interner Kontrollen“.

- inhaltliche Prüfung,
- Auswahl der Projekte,
- Genehmigung der Förderung,
- Projektänderungen,
- Projektabwicklung und Förderungsabrechnung.

### **Abteilung Wohnungsbau**

Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Förderungen für den Kauf, den Neubau und die Wiedergewinnung der Erstwohnung sowie für den Erwerb und die Erschließung von Baugründen.

Bei der Förderungsvergabe werden **standardisierte Verfahren** angewandt, da die detaillierten geltenden Förderungskriterien die Verfahren entweder vollständig oder mindestens teilweise regeln. Fälle, bei welchen Interpretationsspielraum besteht, werden intern in dazu bestimmten Arbeitstischen besprochen; daraus hat sich im Laufe der Zeit eine Liste der Fragen und Antworten ergeben, die auf der Webseite der Abteilung zur Verfügung steht, damit ähnliche Situationen gleich behandelt werden.

Nur im Amt für Wohnbauprogrammierung kommen **Prozessbeschreibungen** zur Anwendung, die ständig aktualisiert werden und für alle Mitarbeiter durch ein Dateisystem zugänglich sind. Die Beschreibungen enthalten Verweise auf andere Dokumente, wie z.B. Serienbriefe oder Vordrucke<sup>4</sup>, stellen jedoch nicht die Zuständigkeiten und integrierte Kontrollmechanismen dar.

Das Amt für Wohnbauförderung und das technische Amt für den geförderten Wohnbau verfügen über keine vollständige Darstellung ihrer Prozessabläufe, da es sich laut den Amtsdirektoren um einfache Verfahren handelt, die keine Beschreibung benötigen.

In der Abteilung werden öfters **sensible Daten** verarbeitet<sup>5</sup>: für deren Aufbewahrung in Papierformat werden verschlossene Umschläge verwendet, während jene in Digitalform kryptografiert und nur für die zuständigen Sachbearbeiter zugänglich aufbewahrt werden.

Für die persönliche **Beratung der Antragsteller** am Schalter gibt es keine schriftlichen Regelungen mit festgelegten Qualitätsstandards. Um eine Gleichbehandlung von potentiellen Antragstellern sowie eine kompetente Beratung zu gewährleisten, stehen

---

<sup>4</sup> Eine Ausnahme bildet das Freigabeverfahren, weil es wenig standardisierbar ist.

<sup>5</sup> Es handelt sich dabei um die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärungen sowie die ärztlichen Zeugnisse.

erfahrene Mitarbeitende den Neuestellten für einen Zeitraum von 6 bis 9 Monaten zur Seite. Auch für telefonische Beratungen ist eine ähnliche Form von *Tutoring* vorgesehen. Über die geführten Gespräche werden Protokolle geführt, um den Gesprächsinhalt und die Teilnehmer zu dokumentieren.

Am Schalter können **Simulationen** durchgeführt werden; dabei überprüft der Verwaltungsbeamte die allgemeinen und spezifischen Voraussetzungen, um die Art und das Ausmaß der zustehenden Förderung zu berechnen und ein Mitarbeiter des technischen Amtes überprüft die technischen Voraussetzungen. Diese Simulationen sind alle belegt und im AS400-System einseh- und abrufbar.

Die **eingegangenen Förderungsanträge** werden von einem EDV-Programm unter den Sachbearbeitern verteilt, sodass die entsprechenden Arbeitslasten berücksichtigt werden. Die Sachbearbeiter sind gemäß Verhaltenskodex verpflichtet, **Befangenheiten** zu melden. Eine Verpflichtung zur Aufzeichnung der Durchführung einer Befangenheitsprüfung besteht jedoch nicht.

Die **Formalprüfung** der eingereichten Ansuchen umfasst die Prüfung der grundsätzlichen Eignung, der formalen Richtigkeit und der Vollständigkeit. Es wird ein standardisiertes Formular verwendet und somit wird sichergestellt, dass der Antrag alle relevanten Informationen enthält. Im Antragsformular sind auch die beizulegenden Dokumente klar aufgelistet. Die Förderungsanträge sind nicht fristgebunden, sodass eine laufende Einreichung möglich ist.

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Formalprüfung und Mängelbehebung sowie bei der inhaltlichen Prüfung ist auf jeden Fall eingehalten, da jedes Ansuchen sowohl von einem Verwaltungsbeamten als auch von einem Techniker bearbeitet wird. In komplexen Fällen, in denen besondere Zweifel auftreten, wird der Antrag mit „Vorbehalt“ gekennzeichnet und vom zuständigen Amtsdirektor geprüft. Die Kontrolle über die Erfüllung der formalen Kriterien erfolgt über das genannte auf AS400 basierende EDV-Programm, welches die Vollständigkeit der Informationen gewährleistet, da im Falle fehlender Elemente der nächste Schritt nicht durchgeführt werden kann.

Auf die **Sicherung des Wissens- und Kompetenzniveaus** der Sachbearbeiter wird viel Wert gelegt: mindestens zweimal im Jahr werden abteilungsspezifische Initiativen organisiert, um den Mitarbeitenden eine hochqualitative und bedarfsorientierte Weiterbildung anzubieten.

Der Förderungswerber ist dazu verpflichtet, vollständige Angaben über beabsichtigte oder eingereichte Ansuchen zum gleichen Vorhaben bei anderen Förderungsgebern zu



machen. Dazu werden vor der Liquidierung der Beiträge **Querkontrollen** mit dem Amt für Energieeinsparung<sup>6</sup> und anhand der Steuererklärungen durchgeführt.

Da die Voraussetzungen für die Gewährung eines Beitrags vom Gesetz und entsprechender Durchführungsverordnung detailliert festgeschrieben sind, bedarf es keines Bewertungsgremiums. Durch die angewandte Software werden die Sachbearbeiter bei der **Prüfung der Zugangsvoraussetzungen** sowie bei der Festlegung der Höhe der Förderung unterstützt. Punktbewertungen samt eventueller Kommentare der Bewertenden werden im elektronischen sowie im Akt in Papierform eingetragen.

**Bearbeitungsrückstände** haben sich aufgrund der Reduzierung der Sozialbindungsdauer von 20 auf 10 Jahre ergeben. Diese Rückstände werden sich durch den gezielten Einsatz von Sachbearbeitern beheben lassen. Auch in Bezug auf Genehmigungsdekrete sind Rückstände wegen Personalmangels im Entstehen; mit Hilfe der Einführung der "Einheitlichen Einkommens- und Vermögenserklärung" (EEVE)<sup>7</sup> wird es jedoch ab nächstem Jahr möglich sein, die Verfahrensdauer zu verkürzen.

Die Förderungen werden mit Sammeldekret des zuständigen Landesrates aufgrund der Ergebnisse der formalen und inhaltlichen Prüfung von Seiten der Sachbearbeiter gewährt, wobei auch für die Erstellung des Dekretes das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird. Die Mitteilung über die **Genehmigung bzw. über die Ablehnung des Antrags** wird automatisch vom EDV-Programm generiert, sodass die Fehlerwahrscheinlichkeit in dieser Phase als minimiert bezeichnet werden kann.

Die **Verfahrensdauer** wird aktuell nur im Amt für Wohnbauprogrammierung monitoriert. Für die Kontrolle über die Einhaltung der Fristen von Seiten der Empfänger im Fall von bereits genehmigten Ansuchen kommt ein Fälligkeitsplan zur Anwendung, welcher in der Datenbank eingefügt ist und monatlich überprüft wird. In gleicher Weise wird die Kontrolle über die an Gemeinden gewährten Beiträge durchgeführt, wobei eine einfache Excel-Tabelle angewandt wird, da die Anzahl der jährlichen Förderungen ziemlich gering ist.<sup>8</sup>

Das Gesetz sowie die entsprechenden Kriterien enthalten Regelungen über mitteilungspflichtige Änderungen, über welche die Empfänger bereits in der Mitteilung über die Förderungsgewährung informiert werden. Das Amt für Wohnbauprogrammierung führt Kontrollen sowohl im Fall von Abänderungsanträgen als auch von Amts wegen durch. Letztere erfolgen durch Zugriff auf die in den Meldeämtern eingetragenen Daten, obwohl

---

<sup>6</sup> Bei diesem Amt werden die Beitragsgesuche zur Energieeinsparung eingereicht.

<sup>7</sup> Es handelt sich um eine Erklärung über die wirtschaftliche Situation, die der Bürger vorlegen muss, um Leistungen oder Tarifbegünstigungen im Sozial- und Gesundheitswesen zu beantragen.

<sup>8</sup> Es handelt sich um ca. 25/30 Förderungen pro Jahr.

der Zugang laut Aussage der Verantwortlichen einer Reihe von Einschränkungen und Sperrungen unterliegt.

Die Empfänger erhalten bereits in der Mitteilung über die Förderungsgewährung die **Auflistung der Dokumente**, die für die Auszahlung des Beitrages erforderlich sind. Dem Ansuchen für die Auszahlung müssen die **Originalbelege** beigefügt werden, welche das technische Amt auch in Hinsicht auf deren Kohärenz mit den anderen Dokumenten überprüft, um einen Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung des Beitrages zu erhalten. Die **Prüfungen vor Ort** werden von je einem Verwaltungsbeamten und einem Techniker in drei verschiedenen Situationen durchgeführt:

1. im Rahmen der stichprobenartigen Kontrollen laut Art. 2 des Landesgesetzes Nr. 17/1993,
2. in Folge von Beschwerden von Dritten,
3. anlässlich von Änderungsanträgen oder vor Ablauf der Sozialbindung, wenn aus der Queranalyse der Dokumente der Verdacht möglicher Verletzungen der Obliegenheiten entsteht.

Die Prüfungswahrscheinlichkeit hängt nicht von der Größe des Beitrags ab.

### ***Abteilung Landwirtschaft***

Im Bereich Landwirtschaft fokussierte sich die Analyse auf die zwei wichtigsten ausgabenbezogenen Haushaltskapitel: das erste betrifft die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen und das zweite die Förderung der landwirtschaftlichen Wohnbauten.

Für die zu vergebenden Beiträge besteht ein **Standardverfahren**, von dem keine Abweichungen für spezifische Fälle vorgesehen sind. **Prozessbeschreibungen** bestehen für alle Gewährungsverfahren, sind jedoch nur auf Papier dargestellt und nicht EDV-gestützt; dies ist laut Aussage der Führungskräfte auf die fehlende Unterstützung von Seiten der Informatik zurückzuführen. Die Zuständigkeiten sind nicht in den Prozessbeschreibungen enthalten, sondern in den Stellenbeschreibungen, die ständig aktualisiert werden; integrierte Kontrollmechanismen werden ebenfalls nicht dargestellt.

In der Abteilung werden keine **sensiblen Daten** verarbeitet, sodass sich eine Regelung für einen eingeschränkten Zugang erübrigt.

Der Schwerpunkt der **Beratung** hat sich im Laufe der Zeit vom technischen Aspekt mehr auf den Förderungsaspekt verlagert. Es wurden keine Qualitätsstandards für

Beratungsgespräche erarbeitet; die einheitliche Behandlung der Beratungsanträge wird durch Weiterbildungsinitiativen zugunsten der Mitarbeitenden gesichert. Über durchgeführte Beratungsgespräche werden keine Aufzeichnungen gemacht.

Die **eingegangenen Förderungsanträge** werden entweder nach Arbeitsbelastung der Mitarbeiter oder nach Gebietsverantwortung verteilt; in den Ämtern, wo die zweite Lösung zur Umsetzung kommt, werden die Einzugsgebiete der Mitarbeitenden öfters gewechselt, um das Risiko zu minimieren, dass enge Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger entstehen können.

Die Sachbearbeiter wurden darauf aufmerksam gemacht, dass sie gemäß Verhaltenskodex verpflichtet sind, **Befangenheiten** zu melden. Eine Verpflichtung zur Aufzeichnung der Durchführung einer Befangenheitsprüfung besteht jedoch nicht.

Für die **Einreichung der Ansuchen** gibt es standardisierte, für den Förderungswerber verständlich aufgebaute Antragsformulare, die den Kriterien entsprechen. Auch die beizubringenden Unterlagen sind klar definiert. Der Verwaltungsablauf sieht eine „Schalterprozedur“ vor, mit der Möglichkeit einer laufenden Gesuchsstellung.

Das Vier-Augen-Prinzip in der **Formalprüfung** der Ansuchen wird eingehalten, da eine erste Kontrolle der Vollständigkeit bereits bei der Einreichung durchgeführt wird und die zweite am Beginn der Bearbeitungsphase erfolgt. Die Sachbearbeiter, die eine technische bzw. meistens agrartechnische Ausbildung aufweisen, überprüfen die Erfüllung der Formalkriterien und der Voraussetzungen für die Finanzierung anhand von Checklisten. Diese geben sämtliche Schritte der Verfahrensabläufe wider: nach Abschluss jeder Phase der Überprüfung werden sie vom jeweiligen Sachbearbeiter unterzeichnet und dem nächsten Mitarbeiter zur Bearbeitung weitergereicht.

Die Förderungswerber müssen erklären, ob sie für dasselbe Vorhaben bei einem anderen Landesamt bzw. bei einer anderen öffentlichen Verwaltung um eine Beihilfe angesucht haben. In der **Phase der inhaltlichen Prüfung** wird ebenso die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips gewährleistet. Der zuständige Amtsdirektor überprüft nämlich immer den sogenannten technischen Bericht und unterzeichnet diesen. Größere Projekte werden im Rahmen von Sitzungen in den Bezirksämtern, manchmal auch in Anwesenheit eines Vertreters des Amtes für ländliches Bauwesen mit Sitz in Bozen, besprochen.

Für die **Verwaltung der Finanzierungsgesuche** steht eine spezifische IT-Anwendung zur Verfügung (Efin), die als *Workflow-System* arbeitet: sie erlaubt die Definition und die Verwaltung des Arbeitsablaufes, die Verwaltung der Zugriffsrechte zu den Daten von Seiten unterschiedlichster Benutzer und die automatisierte Realisierung verschiedener

Schritte. Der amtsspezifische Abschnitt enthält die Daten des einzelnen Beitrags, die für dessen Berechnung notwendig sind. Mit der Unterstützung dieser Software kann der Werdegang eines Beitragsansuchens von der Erstellung bis zur Archivierung nachvollzogen werden. Da man derzeit an einer Neuausrichtung des land- und forstwirtschaftlichen Informationssystem LAFIS arbeitet, müssen nach der erfolgten Migration auf die neue technische Plattform ABACO nun die Bereitstellung und Anpassung der Anwendungsprogramme durchgeführt werden.

Im Laufe der vergangenen Legislaturperiode haben sich erhebliche **Bearbeitungsrückstände** gebildet, welche in den letzten Jahren durch außerordentliche Zuweisungen, die neuen Bestimmungen über die Harmonisierung der Buchhaltungssysteme<sup>9</sup> und den Erlass neuer restriktiverer Kriterien - welche im Verhältnis zu den verfügbaren Bereitstellungen stehen - größtenteils behoben werden konnten.

Die Förderungen werden mit Dekret des Abteilungsdirektors genehmigt, wobei für diesen Vorgang das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird, da der Bescheid meistens in Zusammenarbeit zwischen Außenämtern und das Amt für ländliches Bauwesen vorbereitet wird. Die Mitteilung über die **Genehmigung** ist in der Prozessbeschreibung dargestellt. Im Falle einer Verweigerung des Beitrags wird ein Ablehnungsdekret erlassen, welches dem Antragsteller zugestellt wird.

Die **Verfahrensdauer** wird aktuell anhand einfacher Excel-Tabellen monitoriert.

Die Regelungen zur **Projektänderung** sind umfassend im Fördergesetz bzw. in den Förderkriterien formuliert; für die Abwicklung der diesbezüglichen Anträge sind jedoch die Gemeinden zuständig.

Die Förderkriterien listen die **Dokumente** auf, die der Empfänger für die Auszahlung der Beihilfe einreichen muss. Die **Rechnungen** über die bestrittenen Ausgaben werden von den zuständigen Sachbearbeitern der Bezirksämter überprüft, die in manchen Situationen Lokalaugenscheine vornehmen. Die daraus resultierenden Niederschriften gelten als Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung des Beitrags.

**Stichprobenartige Kontrollen** werden gemäß Art. 2 des Landesgesetzes Nr. 17/1993 im Ausmaß von sechs Prozent der Gesuche durchgeführt, wobei die Auswahl der zu kontrollierenden Vorhaben jährlich mittels Los nach dem Zufallsprinzip erfolgt. Vor-Ort-Kontrollen dieser Art finden nicht Anwendung auf geförderte Vorhaben, deren ordnungsgemäße Verwirklichung direkt von Beamten der Abteilung bestätigt wurde,

---

<sup>9</sup> Gemäß dem Grundsatz über die finanzielle Zurechenbarkeit werden die Ausgabenverpflichtungen, die sich auf Investitionen beziehen, dem Finanzjahr zugeordnet, in welchem die Verpflichtungen fällig werden.

während stichprobenartige Kontrollen über den Wahrheitsgehalt der Ersatzerklärungen sowie über die Einhaltung der Zweckbestimmung auf jeden Fall aufrecht bleiben.

Ein internes **Controlling-System** ist im Entstehen, welches periodische Kontrollen über den aktuellen Stand der Anträge sowie eine permanente Kontrolle der Checkliste und der Merk- und Formblätter ermöglichen soll.

### **Abteilung Wirtschaft**

Im Bereich Wirtschaft wurden die Verfahren in Zusammenhang mit der Gewährung von Kapitalzuschüssen zur Förderung der Eigenfinanzierung von Handwerksunternehmen und zur Förderung von Frauenunternehmen auf der einen Seite sowie von Beiträgen an Industriebetriebe zur Förderung betrieblicher Investitionen auf der anderen analysiert.

Bei der Förderungsvergabe gibt es in beiden Fällen ein **Standardverfahren**, von dem keine Abweichungen vorgesehen sind. In Zweifelsfällen, in denen Interpretationsspielraum besteht, werden interne Regelungen im Rahmen von amtsübergreifenden Sitzungen festgelegt. Im Laufe der Zeit wurde eine sogenannte "Förderwiki" erstellt: es handelt sich dabei um eine abteilungsinterne online-Plattform, welche für alle Mitarbeiter zugänglich ist, laufend aktualisiert wird und somit auch als Leitfaden für eine einheitliche Richtlinienanwendung jener wenigen Fälle gilt, wo Ermessensspielraum gegeben ist. Darüber hinaus bildet dieses Instrument eine effiziente Grundlage für einen einheitlichen Wissenstransfer unter den Mitarbeitern sowie eine wertvolle Fundgrube für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter bzw. bei Rotation derselben. Um den gleichen Ablauf in allen Bereichen auch im Hinblick auf das EU-Beihilfenrecht zu gewährleisten, werden die Zweifelsfälle von der *Task Force* EU-Recht<sup>10</sup> behandelt.

**Prozessbeschreibungen** kommen für die Gewährungsverfahren nicht zur Anwendung, weil laut Aussage der verantwortlichen Direktoren die mit Beschluss der Landesregierung genehmigten Kriterien sehr detailliert sind.

Die Abteilung hat mit keinen **sensiblen Daten** zu tun, sodass eine Regelung für den eingeschränkten Zugang nicht notwendig ist.

---

<sup>10</sup> Die *Task Force* wurde 2011 in der Europa-Abteilung des Landes eingerichtet, um ein Kompetenzzentrum für das EU-Recht zu schaffen. Sie steht der Landesverwaltung und ihren Einrichtungen und Gesellschaften, allen anderen öffentlichen Körperschaften (Gemeinden, Bezirksgemeinschaften etc.) sowie Unternehmen, Freiberuflern und Interessensverbänden beratend zur Verfügung. Der *Task Force* gehören Fachpersonen im Bereich des Europarechts an, die bei der Beantwortung von diesbezüglichen Fragen behilflich sind. Bei ihren Tätigkeiten kann die *Task Force* auf umfangreiche Dokumentationsquellen in Bozen und Brüssel zurückgreifen. Sie ist zudem in ein internationales Netzwerk von Europarechtsexperten eingebunden.

Die **Beratungsgespräche** werden von den Sachbearbeitern während des Parteienverkehrs oder nach Terminvereinbarung sowohl am Dienstsitz als auch in der Peripherie durchgeführt. Die Abteilung verfügt über keine schriftlichen Regelungen für Gespräche mit Förderungsinteressenten. Die wesentlichen Punkte der Gespräche werden in zusammenfassenden E-Mails an die Förderungswerber vermerkt.

Die **eingegangenen Förderungsanträge** werden von den Amtsdirektoren je nach Sprache und Größe des Investitionsvolumens unter den Sachbearbeitern verteilt. Es wird keine Auflistung der institutionellen und persönlichen **Befangenheiten** geführt. Die Mitarbeitenden sind jedoch über die Pflicht zur Meldung auch nur potentieller Konfliktsituationen informiert worden; eine Verpflichtung zur Aufzeichnung der Durchführung einer Befangenheitsprüfung besteht nicht.

Sowohl für die Einreichung der Anträge als auch für die Auszahlung der gewährten Beiträge werden auf der Webseite der Abteilung **standardisierte Formulare** zur Verfügung gestellt. Bis heute hat es keine fristgebundenen Anträge gegeben, da ein Verfahren mit ständig offenen Antragsfristen („Schalterprozedur“) zur Anwendung kam.

Das Vier-Augen-Prinzip bei der **Formalprüfung** wird wegen Personalmangel nicht systematisch eingehalten, sondern nur stichprobenartig. Auf jeden Fall werden die formale und inhaltliche Prüfung auf der einen Seite und die Erstellung des Genehmigungsdekrets auf der anderen von zwei verschiedenen Sachbearbeitern wahrgenommen. Die Erfüllung der Formalkriterien wird nicht anhand von Checklisten überprüft, da laut Aussage der Verantwortlichen nur wenige Elemente zu kontrollieren sind.

Der Förderungswerber muss im Formular erklären, für dieselben Investitionen keine anderen Landesbeihilfen zu beantragen.

Die Sachbearbeiter erhalten eine **laufende Weiterbildung** zu Neuerungen im Fachbereich, mit besonderem Augenmerk auf das EU-Recht.

Auch im Bereich Wirtschaft steht für die **Verwaltung der Finanzierungsgesuche** eine spezifische IT-Anwendung zur Verfügung (Efin), mit deren Hilfe die Ansuchen geprüft und automatisch bewertet und zur Finanzierung zugelassen werden. Auf diese Art und Weise wird die ganze Bewertungsprozedur im elektronischen Datenerfassungssystem gespeichert.

Ein über Jahre andauerndes Ungleichgewicht zwischen effektiv zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln und beschlossenen Fördermaßnahmen, die weit kostenintensivere Regime vorsahen, hat Jahr für Jahr die Wartezeiten konstant ansteigen lassen. Um die **Rückstände** abzubauen, hat die Landesregierung beschlossen, ab März 2014 die

Annahme und Behandlung der Anträge für Beiträge und Finanzierungen für betriebliche Investitionen sowie für Beratung, Weiterbildung und Wissensvermittlung bis auf Widerruf auszusetzen. Dazu wurde auch entschieden, für alle aufliegenden und noch nicht abgeschlossenen Beitragsgesuche keine Verlängerung mehr zu gewähren. Mit dieser Vorgehensweise sollten die Rückstände bis Ende 2017 behoben sein.

Die **Genehmigung der Förderungen** erfolgt mit Dekret des Abteilungsdirektors aufgrund einer bereits getätigten Investition. Das hat zur Folge, dass mit demselben Bescheid gleichzeitig die Auszahlung des Beitrags verfügt werden kann. Aus diesem Grund können Projektänderungen auch nicht auftreten. Die Mitteilung über die Genehmigung bzw. die Ablehnung des Antrags erfolgt durch Serienbriefe, die automatisch vom Informationssystem erstellt werden.

Bisher wurde die **Verfahrensdauer** zur Beitragsgewährung nicht überwacht.

Für die **Abrechnung der Projektkosten** stehen nicht nur ein Formular sondern auch spezifische Anleitungen zur Verfügung. Die Belege müssen jedem Finanzierungsantrag beigelegt werden.

Die **Ex-post-Kontrollen** werden stichprobenartig sowohl auf Amtsebene als auch auf Abteilungsebene durchgeführt. Die Ämter überprüfen dabei mindestens 8 Prozent<sup>11</sup> der im Bezugsjahr geförderten Initiativen. Darüber hinaus werden alle für zweifelhaft befundenen Fälle einer Kontrolle unterzogen. In beiden Situationen werden Mitarbeitende beauftragt, die nicht die vorherige Bearbeitung wahrgenommen haben und die Prüfungen vor Ort durchführen. Bei diesem Anlass wird auch die widmungsgemäße Verwendung der Beiträge verifiziert.

Die Stichprobenkontrollen auf Abteilungsebene erfolgen auf Basis der erlassenen Dekrete. Die Projektgröße stellt dabei kein Kriterium für die Festlegung der Prüfungswahrscheinlichkeit dar.

## V. Bewertung und Empfehlungen

---

<sup>11</sup> Im Rahmen einer abteilungsinternen Sitzung im Jänner 2016 wurde entschieden, als korruptionsvorbeugende Maßnahme die Erhöhung des Prozentsatzes von 6% auf 8% vorzusehen.

### **Abteilung Wohnungsbau**

Die Abteilung verfügt über eine nur unvollständige Darstellung ihrer Prozessabläufe, die nicht alle Prozesse in Betracht zieht und nicht von allen Mitarbeitenden der drei Ämter verwendet wird. Da sich aber die Abläufe quer durch die Ämter erstrecken und die **Prozessbeschreibungen** auch im Hinblick auf die bevorstehende Digitalisierung der Akte besonders wichtig erscheinen, wird empfohlen, Prozessbeschreibungen mit klar festgelegten Zuständigkeiten, integrierten Kontrollmechanismen und Verweisen auf Dokumente, die im Laufe der Verfahren gebraucht werden, zu erstellen.

Zum Zweck der Kontrolle über die **Einhaltung der Fristen** von Seiten aller Förderungsempfänger (wie z.B. Fristen für die Fertigstellung der Arbeiten und für die Besetzung der Wohnung; Einhaltung der Sozialbindung) würde ein einheitlicher Fälligkeitsplan zu einem besseren Überblick im Hinblick auf die Kontrolltätigkeit beitragen. Im Sinne der Förderung des überbehördlichen **Austauschs von Daten**<sup>12</sup> sollte ein leichter Zugang zu den Daten im Besitz der Gemeinden angestrebt werden, um die Kontrollen über die Einhaltung der Obliegenheiten effektiver und effizienter zu gestalten. Dabei wären das *IT- Governance Board* und *Steering Board* einzubeziehen, welche für die Koordination der informationstechnischen Angelegenheiten der Südtiroler öffentlichen Verwaltungen zuständig sind.<sup>13</sup>

### **Abteilung Landwirtschaft**

Die zur Verfügung stehenden **Prozessbeschreibungen** stellen sämtliche Stufen der Förderungsvergabe dar, enthalten jedoch keine Hinweise auf die diesbezüglichen Zuständigkeiten und auf die Dokumente, die im Laufe des Prozesses zur Anwendung kommen. Es wird also empfohlen, die Prozessbeschreibungen mit den genannten Elementen zu vervollständigen. Die Beschreibungen sollten digital bereitgestellt werden, damit sie für jeden Mitarbeiter leicht zugänglich sind und Verweise auf einschlägige Unterlagen - mittels *Links* – ermöglichen.

*Die Abteilung Landwirtschaft erwidert, dass im Zusammenhang mit den Prozessbeschreibungen externe Abhängigkeiten bestehen, die von der betroffenen Fachabteilung nicht beeinflussbar sind.*

<sup>12</sup> vgl. Strategiepapier „Südtirol Digital 2020“, S. 16 in Umsetzung des Koalitionsabkommens zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018, S. 35

<sup>13</sup> Die Errichtung beider Gremien wurde im Beschluss der Landesregierung Nr. 808 vom 07.07.2015 vorgesehen.



Die Prüfstelle ist sich der Komplexität eines Prozessbeschreibungsprojektes sowie der Unentbehrlichkeit der Unterstützung von Seiten der transversalen Organisationseinheiten völlig bewusst. Die Empfehlung wird deswegen allgemein formuliert, um sich an alle involvierten Akteure zu richten. Andererseits, angesichts der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten von Prozessmodellen – u.a. umfassende Identifizierung der Risiken, Aufbereitung der fachlichen und technischen Anforderungen an die Softwarehersteller, Verdeutlichung der Arbeitsabläufe, Verbesserung der Klarheit, Standardisierung und Qualitätssicherung - unterstreicht die Prüfstelle nochmals die Wichtigkeit, eine systematische Prozessdarstellung zu erarbeiten. In die gleiche Richtung geht das Projekt für die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren, basierend auf der sog. EIM-Plattform (Enterprise Information Management), welche die Abteilung Informationstechnik dabei ist, zu erwerben und zu aktivieren. Die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren erfordert eine Konsolidierung der Datenbestände in einheitliche Datenbanken, was im Vorfeld zu erledigen ist.

Was die **Beratungstätigkeit** anbelangt, wird empfohlen, zumindest für umfangreiche Beratungsgespräche eine Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen festzulegen. Dies auch mit dem Zweck, diese zeitaufwändige Tätigkeit im Rahmen des Controllings zu erheben.

*In ihrer Stellungnahme entgegnet die Abteilung Landwirtschaft, dass „dies alles sehr wohl geplant war, allerdings an zwei Umständen scheiterte. Erstens wäre es sinnvoll, dies EDV-unterstützt zu machen, was ein aussichtsloses Unterfangen ist, und zum zweiten kann man den immer weniger werdenden Mitarbeiter/Innen nicht ständig mehr Arbeit aufbürden.“*

Die Prüfstelle stellt klar, dass bezüglich Aufzeichnungen der Beratungsgespräche lediglich eine Zusammenfassung bzw. die Ergebnisse festzuhalten sind, was in der Anfangsphase mit den gängigen Softwareprogrammen erfolgen kann.

### **Abteilung Wirtschaft**

Da für die analysierten Verfahren keine **Prozessbeschreibungen** vorliegen, wird empfohlen, diese zu erarbeiten, um eine ganzheitliche Sicht auf die Verwaltungsabläufe zu gewinnen. Die Prozessbeschreibungen stellen eben eine Grundvoraussetzung dar, um Kosten und Bearbeitungszeiten zu reduzieren, passende IT-Lösungen wirtschaftlich einzuführen und zugleich die Prozessqualität zu verbessern. Außerdem bilden Prozessbeschreibungen eine wichtige Säule des Wissenstransfers unter den Mitarbeitenden mit dem Ziel, das erforderliche Wissen zu einem Aufgabengebiet zu dokumentieren, um z.B. auch für kurzfristige Vertretungssituationen die wichtigsten Informationen bereitzuhalten. Dabei sollten die Prozessbeschreibungen mit klar festgelegten Zuständigkeiten, integrierten Kontrollmechanismen und Verweisen auf einschlägige Dokumente versehen werden.

*Die Abteilung Wirtschaft weist darauf hin, „die konkrete Umsetzung setze voraus, dass sogenannte transversale Zuständigkeiten wie IT-Support, einschneidende Veränderungen in der Buchhaltungs- und Finanzgebarung, Personalverwaltung, die Einführung programmatischer Planungsinstrumente u. dgl. zumindest einigermaßen klar, schnell und untereinander abgestimmt den Fachabteilungen zur Verfügung gestellt werden, was bis heute nicht der Fall gewesen sei.“*

Die Prüfstelle nimmt diesen Hinweis zur Kenntnis, bestätigt jedoch ihre Empfehlung, wobei sie auf die, im vorhergehenden Abschnitt getätigte Stellungnahme gegenüber der Abteilung Landwirtschaft verweist.

Im Hinblick auf die bevorstehende Einführung des Ausschreibungsverfahrens, anstelle der bisher angewandten „Schalterprozedur“ ist die Erstellung von **Checklisten** für die Überprüfung der Erfüllung der Formalkriterien sicher sinnvoll, da die Anzahl der zu kontrollierenden Elemente höher sein wird.

*Die Abteilung erachtet die Empfehlung als hilfreich und wird diese auch umsetzen.*

### **Allgemeine Empfehlungen**

Die analysierten Fördergesetze sowie die diesbezüglichen Durchführungsverordnungen und Kriterien enthalten klar definierte Förderungskonzepte mit konkreten Zielen und Zielgruppen, beabsichtigten Wirkungen, Kriterien für sachgerechte Entscheidungen über die Beitragszulassung sowie über deren Höhe. Der Aspekt, der nicht berücksichtigt wird und der aber von großem Interesse wäre, betrifft die **Evaluierung der eingesetzten Förderinstrumente**, um zu prüfen, ob die erwarteten Wirkungen effektiv erreicht wurden. In diesem Kontext sollten spezifische Indikatoren für die Messung und Beurteilung der Zielerreichung festgelegt werden.

*Die Abteilung Wirtschaft teilt diesbezüglich mit, dass die Evaluierung der Förderinstrumente bereits in den Landesstatistikprogrammen der letzten Jahre geplant sei. Wegen der völligen Neuausrichtung der reformierten Wirtschaftsförderung können die entsprechenden Ergebnisse erst in den nächsten Jahren mit der nötigen Aussagekraft beurteilt werden.*

Die Prüfstelle nimmt die Präzisierung zur Kenntnis, bleibt jedoch bei ihrer Empfehlung, da eine systematische Evaluierung der Instrumente in den Fördergesetzen und/oder diesbezüglichen Durchführungsverordnungen vorgesehen sein sollte.

Für die **Beratung der Förderungsinteressenten** sind keine Vorgaben oder Standards festgelegt. Da dies das Risiko einer Ungleichbehandlung von potenziellen Antragstellern birgt, wäre die Erarbeitung einheitlicher Qualitätsstandards und der zu beachtenden Prinzipien wünschenswert.

In Bezug auf die Verpflichtung gemäß Verhaltenskodex, Befangenheiten zu melden, wäre die Aufzeichnung der Durchführung einer **Befangenheitsprüfung** vor dem Beginn der Bearbeitung eines Ansuchens vorzusehen.

Die Abteilung Landwirtschaft teilt mit, dass *„die Notwendigkeit der Aufzeichnung über die Durchführung einer Befangenheitsprüfung nicht bekannt ist und als äußerst bürokratisch erachtet wird. Im Falle einer möglichen Befangenheit wird dies in der Praxis immer zwischen einem Sachbearbeiter und dem zuständigen Amtsdirektor oder zwischen einem*

*Amtsleiter und dem Abteilungsleiter geklärt, und in der Folge ein Beitragsakt einem unbefangenen Mitarbeiter oder Amtsleiter zugewiesen.“*

*Laut Stellungnahme der Abteilung Wirtschaft könne sich eine systematische präventive Befangenheitsprüfung negativ auf die Verfahrenszeiten auswirken. Aufgrund der stets enger werdenden Personalressourcen solle man die Gefahr vermeiden, „Dienst für uns selber“ zu machen.*

Die Prüfstelle weist darauf hin, dass laut Angabe der Abteilungen, der Verhaltenscodex bereits angewendet wird. Die Prüfstelle empfiehlt jedoch, die Frage einer etwaigen Befangenheit bei jedem Antrag aufzuwerfen. Sollte keine Befangenheit gegeben sein, wäre dies aktenmäßig und formell zu bestätigen. Kommt hingegen eine Befangenheit vor, ist dies ebenfalls zu vermerken und auch die entsprechende Erklärung, dass aufgrund einer Befangenheit die Bearbeitung desselben Antrages einem anderen Mitarbeitenden anvertraut worden ist.

In keinem der analysierten Verfahren hängt die **Prüfungswahrscheinlichkeit** von der Höhe der Förderung ab. Eine Schichtung der Grundgesamtheit ist jedoch zu empfehlen, um sicherzustellen, dass Förderungen über eine bestimmte Schwelle in die Stichprobe eingefügt werden, da sie ein höheres Risiko mit sich bringen.

*Die Abteilung Wirtschaft teilt mit, den Vorschlag für sehr nützlich zu halten und daher ab dem Jahr 2018 umsetzen zu wollen.*

Mit Artikel 7 des Landesgesetzes vom 4. Mai 2016, Nr. 9, „Änderungen zum Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17, „Regelung des Verwaltungsverfahrens“, wurde Artikel 4 dieses Landesgesetzes über die **Dauer des Verwaltungsverfahrens** geändert und die Frist von 30 Tagen für den Abschluss der Verwaltungsverfahren eingeführt. Gleichzeitig wurde vorgesehen, dass mit Beschluss der Landesregierung eine längere Frist für den Abschluss von Verwaltungsverfahren vorgesehen wird, falls eine solche längere Frist, angesichts der Dauer, der Art der geschützten öffentlichen Interessen oder der besonderen Komplexität des Verfahrens, unabdingbar ist. Die Überwachung und Einhaltung der Verfahrensfristen, die vom Gesetz oder von Verordnungen für den Abschluss des jeweiligen Verfahrens vorgesehen sind, bilden auch eine Verpflichtung im

Sinne vom Art. 1, Abs. 9 und 28 des Gesetzes Nr. 190/2012 im Bereich der Korruptionsvorbeugung. Da in den geprüften Organisationseinheiten kein angemessenes System für die Erhebung der Verfahrensfristen angewandt wird, ist sicherlich zu empfehlen, ein solches dringlich zu erstellen, um den gesetzlichen Folgen bei Nichtbeachtung dieser Fristen zuvorzukommen.

Die Prüfer

Elena Eccher

Gilbert Gasser