

Auszug aus

# Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 21

Digitalisierungsprojekt

„Digitale Zukunftskommune@bw“



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Digitalisierungsprojekt „Digitale Zukunftskommune@bw“ (Kapitel 1223)**

**Unzureichende inhaltliche Vorgaben in der Ausschreibung des Förderprogramms führten dazu, dass die geförderten Digitalisierungsstrategien in ihrer Qualität und ihrem Nutzen für die Kommunen sehr unterschiedlich ausfielen. Das Innenministerium erkannte auch Ausgaben der Kommunen als förderfähig an, die dem konkreten Förderzweck nicht gerecht werden.**

### **1 Ausgangslage**

Im Jahr 2017 initiierte die Landesregierung die Digitalisierungsstrategie „digital@bw“. Die Strategie umfasst insgesamt 78 Digitalisierungsprojekte aus 10 Ressorts mit einem Gesamtvolumen von 323,3 Mio. Euro. Das Förderprogramm „Digitale Zukunftskommune@bw“ ist eines dieser Projekte in der Ressortzuständigkeit des Innenministeriums.

Mit dem Projekt sollten ausgewählte Kommunen gefördert werden, sich zu sogenannten „Smart Cities/Smart Counties“ mit einem hohen Innovationspotenzial zu entwickeln. Gefördert wurde - neben Modellvorhaben und einzelnen Digitalisierungsprojekten - die Erstellung kommunaler Digitalisierungsstrategien. Grundlage für die Förderung war eine Ausschreibung aus dem Jahr 2017. Das Förderprogramm wurde durch ein Forschungsinstitut wissenschaftlich begleitet.

Für das Förderprogramm standen von 2017 bis 2021 insgesamt 7,6 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel sind weitgehend gebunden und Ende 2020 etwa zur Hälfte abgeflossen. Der Rechnungshof befasste sich vorrangig mit dem Programmteil zur Förderung kommunaler Digitalisierungsstrategien.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Ziele der Förderung und inhaltliche Vorgaben**

Die Ziele des Förderprogramms galten gleichermaßen für alle Programmenteile (Modellvorhaben, Strategieentwicklung, Umsetzungsprojekte). Sie waren vom Innenministerium bewusst offen und abstrakt formuliert, um alle Kommunen unabhängig von ihrer Größe und dem jeweiligen Stand der Digitalisierung anzusprechen. In den teilnehmenden Kommunen sollte zum Beispiel „mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ... eine ressourcenschonende, nachhaltige und zukunftsorientierte Entwicklung verfolgt werden“ und „die Entwicklung langfristig angelegter, ganzheitlicher digitaler Strategien ... vorangetrieben“ werden. Es war vorgesehen, bis zu 50 Kommunen bei der Entwicklung (oder Weiterentwicklung) einer entsprechenden Strategie zu unterstützen.

Die Vorgaben hinsichtlich des Fördergegenstands waren allerdings nur vage formuliert. Gefördert werden sollten ganzheitliche Konzepte „mit einer Vision

für die zukünftige Entwicklung der Kommune im Kontext der Digitalisierung inklusive Handlungsempfehlungen und Umsetzungsvorschlägen“. Es wurde jedoch nicht näher definiert, welche Elemente eine Strategie enthalten sollten, um diese Vorgaben zu erfüllen.

Das Innenministerium eröffnete sich mit den wenig konkreten Zielen und Fördervoraussetzungen einen weiten Spielraum bei der Bewertung der Projekte und damit Flexibilität bei der Förderentscheidung. Im Förderverfahren führten die vagen Vorgaben allerdings zu Auslegungs- und Abgrenzungsproblemen. So war beispielsweise vielen Kommunen anhand der Ausschreibung nicht klar, welche Anforderungen zu erfüllen waren, um eine Förderung zu erhalten.

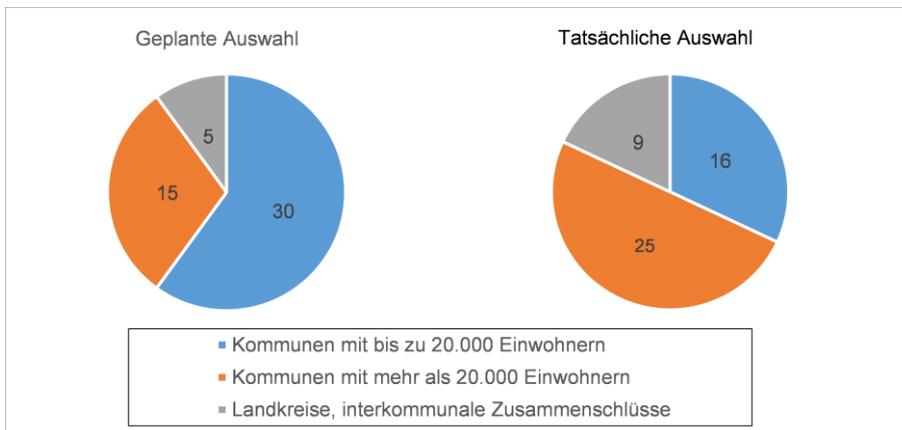
Im Ergebnis führte dies dazu, dass die geförderten Digitalisierungsstrategien in ihrer Qualität sehr unterschiedlich ausfielen. Die Bandbreite reichte von einer die zentralen Lebensbereiche umfassenden Strategie bis hin zu einem Papier, welches auf wenigen Seiten neben Bildern nur abstrakte Visionen enthielt. Von der Qualität der einzelnen Strategie hängt jedoch der konkrete Nutzen für die jeweilige Kommune ab. Nur eine gelungene Digitalisierungsstrategie kann die Digitalisierung der Kommunen spürbar voranbringen und damit dem übergeordneten Ziel des Förderprogramms dienen.

Die unspezifischen Vorgaben und nicht messbaren Ziele machten zudem eine spätere Erfolgskontrolle faktisch unmöglich.

## **2.2 Auswahl der Förderempfänger nach dem Ausschlussprinzip**

Um einen breitgefächerten Kreis von Förderempfängern und repräsentative Ergebnisse in der Begleitforschung zu erzielen, wollte das Innenministerium jeweils eine bestimmte Anzahl von Anträgen kleinerer Kommunen (mit bis zu 20.000 Einwohnern), größerer Kommunen (mit mehr als 20.000 Einwohnern) und von Landkreisen fördern. Aufgrund einer nur geringen Anzahl von Anträgen kleinerer Kommunen wurden die Zielgrößen für die jeweiligen Kategorien im Laufe des Auswahlverfahrens angepasst. Im Ergebnis wurden nicht wie zunächst beabsichtigt schwerpunktmäßig kleinere Kommunen gefördert. Trotz der eher geringen Resonanz auf das Förderprogramm konnte dadurch die vorgesehene Gesamtzahl an geförderten Kommunen beibehalten werden.

Abbildung: Verteilung der Kommunen nach Kategorien



Die Auswahlentscheidung ist anhand der Darstellung in den Förderakten des Ministeriums nicht durchgehend nachvollziehbar. In der Ausschreibung waren Bewertungskriterien wie etwa „Schlüssigkeit und Konsistenz des Konzepts“ oder „Einbindung in die Verwaltungsstruktur“ genannt und auch gewichtet. Eine Bewertung der einzelnen Anträge anhand dieser Kriterien geht aus den Unterlagen jedoch nicht hervor. Die Entscheidung wurde in einer Gesamtschau aller Anträge getroffen. Es wurde lediglich begründet, weshalb einzelne Anträge abgelehnt wurden. Im Ergebnis ist deshalb nicht erkennbar, ob und in welchem Maße die ausgewählten Anträge die Kriterien tatsächlich erfüllen.

Da letztendlich die angestrebte Anzahl von Projekten gefördert wurde, entsteht der Eindruck, dass lediglich nach dem Ausschlussprinzip jene Anträge abgelehnt wurden, welche die Kriterien am wenigsten erfüllten. Wäre die Auswahlentscheidung streng daran orientiert worden, welche Anträge die in der Ausschreibung benannten Bewertungskriterien vollständig und überzeugend erfüllen, wären im Ergebnis gegebenenfalls weniger Projekte als geplant gefördert worden. Entsprechend hätten Haushaltsmittel eingespart oder für vorrangige Projekte der Digitalisierungsstrategie umgewidmet werden können.

### 2.3 Zusammensetzung der Auswahljury

Die eingereichten Anträge wurden zunächst durch das Innenministerium vorgeprüft und anschließend in einer Auswahljury beraten. Die Auswahljury war unter anderem mit Vertretern der kommunalen Landesverbände besetzt. Das Votum der Auswahljury hatte maßgeblichen Einfluss auf die endgültige Entscheidung über die Anträge. Aus den Bewerbungen war ersichtlich, dass ein Teil der Kommunen beabsichtigte, ein externes Unternehmen mit der Erstellung der Digitalisierungsstrategie zu beauftragen. In 15 Fällen war dies eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des Gemeindetags, der in der Auswahljury vertreten war. Um die Objektivität der Auswahlentscheidung nicht zu gefährden und bereits den Anschein einer Interessenkollision zu vermeiden, hätte die Besetzung der Auswahljury im Hinblick auf §§ 20, 21 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (Besorgnis der Befangenheit) geändert

werden müssen, nachdem dieser Sachverhalt aus den Förderanträgen erkennbar wurde.

## **2.4 Verwendung der Fördermittel**

In der Ausschreibung des Förderprogramms fehlten genauere Vorgaben dazu, welche Personal- und Sachausgaben der Kommunen als projektbezogen anzusehen und damit förderfähig sind. In der Folge musste das Innenministerium deshalb im Bewilligungsverfahren bei nahezu allen Antragstellern weitere Angaben und Erläuterungen nachfordern. Im Ergebnis blieb für den Rechnungshof dennoch wenig nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Ausgaben als förderfähig anerkannt wurden.

Zu Beginn des Verfahrens wurden keine detaillierten Finanzierungspläne verlangt. Selbst Pauschalen für „interne Ausgaben“ wurden als förderfähig anerkannt. Unter diesem Sammelbegriff wurden später verschiedene Maßnahmen zusammengefasst, die aus Sicht des Rechnungshofs nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Förderzweck standen. Eine nachträgliche Kontrolle der Mittelverwendung war dem Innenministerium in der Folge nur eingeschränkt möglich und wurde nicht vertieft vorgenommen. So wurden beispielsweise auch laufende Kosten für bereits vorhandene Büroausstattung und Personalkosten für Stammpersonal als projektbezogene Ausgaben anerkannt.

Da bei der Förderung von kommunalen Digitalisierungsstrategien keine konkreten formalen oder inhaltlichen Bestandteile einer Strategie vorgegeben wurden, stellte das Innenministerium im Ergebnis lediglich fest, ob ein Strategiedokument erstellt wurde. So konnte bei allen Kommunen die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel bejaht werden. Bei einer inhaltlichen Betrachtung fällt aber auf, dass nicht alle Strategien den geforderten „ganzheitlichen“ Ansatz verfolgen und alle Lebensbereiche der Kommune wie Wirtschaft, Verwaltung, Bildung, Mobilität und Gesellschaft abbilden. Einige beschränken sich thematisch auf einzelne Aspekte der kommunalen Digitalisierung. So wurden zum Beispiel eine Strategie zur Mobilfunkentwicklung oder eine Strategie zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens entwickelt und dem Innenministerium vorgelegt.

Bei einer genaueren Betrachtung der als förderfähig anerkannten Ausgaben zeigte sich, dass Fördermittel, die für die Strategieentwicklung gewährt wurden, nicht nur hierfür verwendet wurden. Teilweise wurden sie auch für Umsetzungsprojekte und weitere Zwecke eingesetzt. So wurden beispielsweise CAD-Workshops an Schulen durchgeführt, 3-D-Drucke der örtlichen Kirche bestellt, eine „Geo-App“ weiterentwickelt, ein Online-Marktplatz eingerichtet oder das Stadtmuseum und die örtlichen Schulen mit digitalen Installationen ausgerüstet. Diese Verwendungen der Mittel dienten aus Sicht des Rechnungshofs nicht mehr dem Förderzweck der Erstellung einer kommunalen Digitalisierungsstrategie; verschiedentlich bestand überhaupt kein Bezug zur Digitalisierung. Diese Ausgaben hätten daher jedenfalls im Rahmen dieses Programms nicht anerkannt werden dürfen. Der Anspruch des Projekts, ganzheitliche Strategien zu fördern, und die Realität der Förderpraxis liegen in einigen Fällen weit auseinander.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Ziele und Gegenstand von Förderprogrammen konkret beschreiben**

Ziel und Gegenstand von Förderprogrammen sollten - auch im Interesse der Qualität der Ergebnisse - so konkret wie möglich beschrieben werden. Die Zielbeschreibung sollte am Zweck der Förderung ausgerichtet sein und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

#### **3.2 Auswahlentscheidung anhand der vorgegebenen Kriterien dokumentieren**

Die Auswahlentscheidung bei Förderprogrammen sollte entlang der vorgegebenen Kriterien dokumentiert werden. Anhand einer Prüfmatrix oder einer individuellen Begründung der Auswahlentscheidung sollte nachvollziehbar sein, welche Kriterien die Förderanträge erfüllen.

Sofern nicht genügend Anträge die für das Förderprogramm festgelegten Bewertungskriterien erfüllen, sollte das Programmvolumen nicht ausgeschöpft werden.

#### **3.3 Bei Auswahlgremien den Anschein einer Interessenkollision vermeiden**

Bei der Besetzung eines Auswahlgremiums sollte darauf geachtet werden, dass kein Mitwirkungsverbot besteht und kein Anschein einer Interessenkollision entstehen kann.

#### **3.4 Förderfähige Ausgaben auf den Zweck der Förderung ausrichten**

Die förderfähigen Ausgaben sollten - auch um Mitnahmeeffekte zu vermeiden - in der Ausschreibung eindeutig und verständlich definiert und auf den jeweiligen Zweck des Förderprogramms ausgerichtet werden. Bereits bei der Antragstellung sollten aussagekräftige Finanzierungspläne verlangt werden. Für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel sollten nachvollziehbare Belege verlangt werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium weist darauf hin, dass die Ziele der Förderung und inhaltlichen Vorgaben des Förderprogramms in den Ausschreibungen bewusst offen formuliert gewesen seien, da es zu dem Zeitpunkt erst relativ wenige Anhaltspunkte gegeben habe, wie eine Digitalisierungsstrategie - gerade auf der Ebene kleiner und mittelgroßer Kommunen - aussehen könne.

Bei der Auswahl der Förderempfänger sei bewusst eine relative Bewertung anhand der in der Ausschreibung genannten Bewertungskriterien vorgenommen worden. Die Kriterien habe man weit ausgelegt, um durch die Förderung von insgesamt 50 Kommunen eine hinreichend große Datenlage zu schaffen. Das Ziel, eine Vielzahl an unterschiedlichen Kommunen zu unterstützen, sei erreicht worden. Im Rahmen der Begleitforschung habe man dadurch ein sehr breites Verständnis hinsichtlich der Hemmnisse, Treiber und Herausforderungen bei der Entwicklung kommunaler Digitalisierungsstrategien aufbauen und mehrere Arbeitshilfen entwickeln können.

Bei der Zusammensetzung der Auswahljury seien alle rechtlichen Vorgaben beachtet worden. Insbesondere seien keine Vertreter der kommunalen Landesverbände nach §§ 20, 21 Landesverwaltungsverfahrensgesetz auszuschießen gewesen, da die Voraussetzungen dieser Ausschlussnorm nicht vorgelegen haben. Der Anschein einer Interessenkollision habe nicht bestanden, weil zwischen dem Vorschlag der Auswahljury und einer etwaigen Beauftragung der Tochtergesellschaft des Gemeindetags noch die Entscheidung des Innenministeriums und der jeweiligen Zuwendungsempfänger gestanden habe.

In Bezug auf die Verwendung der Fördermittel sei im Jahr 2017 noch nicht vollständig absehbar gewesen, welche Methoden für die Erstellung einer kommunalen Digitalisierungsstrategie konkret notwendig und hilfreich sein könnten. Daher seien die Anträge umfangreich bewilligt worden. In der Verwendungsnachweisprüfung könne davon nicht mehr abgewichen werden. Die Verwendungsnachweise seien umfangreich, aber wohlwollend geprüft worden. Die Herangehensweise der Kommunen sei sehr unterschiedlich gewesen; deshalb seien auch unterschiedliche Ideen beantragt, genehmigt und später abgerechnet worden. Eine Verbindung zum Verwendungszweck habe immer hergestellt werden können.