



Torsten Wruck

Förderprogramm-Controlling: Entwicklung einer betriebswirtschaftlichen Konzeption

Kategorisierung von staatlichen
Förderprogrammen entlang
des Fördermanagementprozesses
zur Ableitung von Gestaltungspotentialen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XVII
Tabellenverzeichnis.....	XXI
1 Einführung.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit.....	4
1.3 Methodik und Vorgehensweise	5
2 Staatliche Förderprogramme.....	9
2.1 Begriffliche Einordnung und Bedeutung	9
2.1.1 Handlungsoptionen des Staates.....	9
2.1.1.1 Überblick über die Handlungsoptionen des Staates	9
2.1.1.2 Selbstwahrnehmung der Aufgabe	9
2.1.1.3 Gesetze und Rechtsverordnungen.....	11
2.1.1.4 Verwaltungshandeln durch Richtlinien	12
2.1.1.5 Positionierung von Förderprogrammen	13
2.1.2 Definition „Staatliche Förderprogramme“	14
2.1.3 Bedeutung der Förderprogramme anhand quantitativer Größen	16
2.1.3.1 Anzahl von Förderprogrammen.....	16
2.1.3.2 Volumen von Förderprogrammen.....	19
2.1.3.3 Transparenz der quantitativen Größen.....	22
2.2 Anlass und Gründe staatlichen Handelns	23
2.2.1 Marktversagen.....	24
2.2.1.1 Relevante Ursachen des Marktversagens	24
2.2.1.1.1 Externe Effekte	24
2.2.1.1.2 Informationsmängel	25
2.2.1.1.3 Anpassungsmängel.....	26
2.2.2 Hilfe zur Selbsthilfe	27
2.2.3 Interessen der Parteien und Politiker	27
2.3 Charakterisierung und Ausgestaltung von Förderprogrammen.....	28

2.3.1	Herkunft der Fördermittel	28
2.3.2	Förderarten	30
2.3.2.1	Überblick über mögliche Förderarten	30
2.3.2.2	Zuschüsse	31
2.3.2.2.1	Anteilsfinanzierung	33
2.3.2.2.2	Festbetragsfinanzierung	34
2.3.2.2.3	Fehlbetragsfinanzierung	34
2.3.2.3	Darlehen	34
2.3.2.4	Bürgschaften und Garantien	38
2.3.2.5	Steuerliche Begünstigungen	41
2.3.2.6	Realförderung	41
2.3.3	Abgrenzung Förderprogramm – Subvention	42
2.3.4	Beteiligte an Förderprogrammen	43
2.3.4.1	Fördergeber	43
2.3.4.1.1	Einordnung des Verwaltungsbegriffs	44
2.3.4.1.2	Aufbau der Verwaltung in Deutschland	48
2.3.4.2	Förderempfänger	51
2.3.4.3	Zielgruppe	54
2.4	Der Fördermanagementprozess	56
2.4.1	Planung und Auflegung des Förderprogramms	56
2.4.2	Antragstellung und Bewilligung	60
2.4.2.1	Antragstellung	60
2.4.2.2	Bewilligung	62
2.4.3	Auswertung, Kontrolle und Beurteilung	63
2.4.4	Das Prozessmodell des Fördermanagementprozesses	64
3	Grundlagen des Controllings	67
3.1	Controlling in der Betriebswirtschaftslehre	67
3.1.1	Notwendigkeit des Controllings	67
3.1.2	Verständnis und Grundbegriffe des Controllings	67
3.1.3	Anforderungen an eine Controlling-Konzeption	72
3.1.4	Phasen des Controllings	73

3.1.5	Zusammenführung der Phasen des Controllings mit dem Fördermanagementprozess	75
3.2	Controlling in der öffentlichen Verwaltung.....	77
3.2.1	Notwendigkeit, Besonderheiten und Potentiale.....	77
3.2.2	Definition des Controlling-Begriffs in der Verwaltung.....	79
3.2.3	Zielorientierung in der öffentlichen Verwaltung.....	80
3.2.3.1	Zieldefinitionen im Förderprozess als Basis für ein Controlling von Förderprogrammen in der Verwaltung	83
3.2.3.2	Vorgehensweise und Instrumente zur Zieldefinition.....	84
3.2.3.3	Zielarten im Kontext von Verwaltung und Förderprogramm	88
3.2.4	Grundsätzliche Herausforderung des Verwaltungs-Controllings.....	89
3.3	Entwicklung von wirkungsorientierten Controlling-Konzepten und -Modellen.....	92
3.3.1	Die Ebenen-Konzepte	94
3.3.1.1	Das 3-Ebenen-Modell	94
3.3.1.2	Das 5-Ebenen-Modell	100
3.3.2	Das Ziel- und Ergebnisebenen-Modell der öffentlichen Leistungserstellung	102
3.3.3	Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung	105
3.3.4	Bewertung der vorgestellten Modelle.....	107
3.3.5	Integration des wirkungsorientierten Controllings in den Fördermanagementprozess	108
3.4	Förderprogramm-Controlling als Ausprägung des Verwaltungscontrollings.....	110
3.4.1	Begriffliche Einordnung	110
3.4.2	Notwendigkeit eines Förderprogramm-Controllings und Restriktionen	112
3.4.3	Möglichkeiten und Restriktionen eines wirkungsorientierten Förderprogramm-Controllings.....	114
4	Kategorisierung von Förderprogrammen.....	117
4.1	Planungsphase.....	117
4.1.1	Zielanalyse	118

4.1.1.1	Kategorien im Rahmen der Zielanalyse.....	118
4.1.1.2	Instrumenteneinsatz im Kontext der Zielanalyse.....	123
4.1.1.2.1	Zielvereinbarung.....	124
4.1.1.2.2	Kennzahlen und Indikatoren als Leistungsmaße.....	127
4.1.1.3	Bedeutung für ein Förderprogramm-Controlling in Ausprägung der Zielanalysematrix.....	134
4.1.2	Analyse der Förderart und Förderstruktur.....	137
4.1.2.1	Kategorien im Rahmen der Analyse der Förderart und Förderstruktur.....	137
4.1.2.2	Instrumenteneinsatz im Rahmen der Analyse der Förderart und Förderstruktur.....	142
4.1.2.2.1	Projektmanagement und Projektcontrolling.....	142
4.1.2.2.2	Meilensteine zur Abwicklung der Förderung.....	145
4.1.2.3	Bedeutung für ein Förderprogramm-Controlling in Ausprägung der Analyse der Förderart und Förderstruktur.....	146
4.2	Durchführungsphase.....	148
4.2.1	Kategorien im Rahmen der Verfahrensanalyse.....	148
4.2.2	Instrumenteneinsatz im Rahmen der Verfahrensanalyse.....	151
4.2.3	Bedeutung für ein Förderprogramm-Controlling in Ausprägung der Verfahrensanalyse.....	152
4.3	Kontrollphase.....	153
4.3.1	Kategorien im Rahmen der Kontrollphase.....	154
4.3.2	Instrumenteneinsatz im Rahmen der Kontrollphase.....	155
4.3.2.1	Verwendungsnachweis.....	155
4.3.2.2	Berichtswesen.....	157
4.3.2.3	E-Government-Lösungen zur Unterstützung eines Berichtswesens.....	162
4.3.2.4	Befragungen als Bestandteil des Berichtswesens.....	164
4.3.2.5	Unterstützung durch externe Berater.....	165
4.3.2.6	Evaluation als Abschlussbeurteilung einer Förderperiode.....	166
4.3.3	Bedeutung für ein Förderprogramm-Controlling in Ausprägung der Matrix zur Analyse der Kontrollphase.....	168
4.4	Fördermanagementprozess-übergreifende Beziehungsanalyse.....	170
4.4.1	Kategorien im Rahmen der Beziehungsanalyse.....	170

4.4.2	Bedeutung für ein Förderprogramm-Controlling in Ausprägung der Beziehungsanalysematrix	174
4.5	Ermittlung des Gestaltungspotentials von Förderprogrammen und Überleitung in Handlungsbedarfe.....	177
4.5.1	Allgemeine und analyseübergreifende Vorgehensweise	177
4.5.2	Konkrete Gestaltungspotentiale und Handlungsbedarfe der einzelnen Analysen	178
4.6	Zusammenführung der Analysen zur Ermittlung des gesamten Gestaltungspotentials und Handlungsbedarfs von Förderprogrammen.....	184
4.7	Nutzen des Modells anhand eines Beispiel-Förderprogramms im Zeitablauf.....	187
4.7.1	Chronologie des Beispiel-Förderprogramms.....	187
4.7.2	Nutzen des Modells zur Kategorisierung des Förderprogramms ...	189
4.8	Allgemeine Würdigung und Anwendungspotentiale des Modells .	190
5	Darstellung des Förderprogramms „Frau und Beruf“ des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen entlang des Fördermanagementprozesses und Beurteilung anhand der Analysen	193
5.1	Vorgehensweise im Rahmen der Fallstudie	193
5.2	Hintergrund und Aufbau des Förderprogramms.....	193
5.3	Analyse der Planungsphase.....	196
5.3.1	Allgemeine Vorgehensweise	196
5.3.2	Kategorisierung und Ermittlung des Gestaltungspotentials im Rahmen der Zielanalyse.....	200
5.3.3	Kategorisierung und Ermittlung des Gestaltungspotentials im Rahmen der Analyse der Förderart und Förderstruktur.....	203
5.4	Analyse der Durchführungsphase	206
5.4.1	Allgemeine Vorgehensweise	206
5.4.2	Kategorisierung und Ermittlung des Gestaltungspotentials im Rahmen der Verfahrensanalyse	207
5.5	Analyse der Kontrollphase.....	210
5.5.1	Allgemeine Vorgehensweise	210

5.5.2	Kategorisierung und Ermittlung des Gestaltungspotentials im Rahmen der Kontrollphase	213
5.6	Kategorisierung im Rahmen der Beziehungsanalyse	214
5.7	Beurteilung der Ergebnisse hinsichtlich des Förderprogramm-Controllings.....	219
6	Schlussbetrachtung.....	223
7	Literaturverzeichnis.....	229

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Az.	Aktenzeichen
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMS	Berens Mosek Siemes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
BWL	Betriebswirtschaftslehre
ca.	circa
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
E-Government	Electronic Government
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
ff.	fortfolgende
F&E / FuE	Forschung und Entwicklung
FHTW	Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin
FHVR	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
JA	Juristische Arbeitsblätter
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ME	Millionen Euro
MGEPA	Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NRW	Nordrhein-Westfalen
o.V.	ohne Verfasserangabe
p.a.	per anno
Rz.	Randziffer
S.	Seite
Sp.	Spalte
T€	Tausend Euro
TV	Television
U3	unter 3 Jahren
URL	Uniform Resource Locator
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VOP	Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen
vs.	versus
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Das Wirtschaftsstudium
z.B.	zum Beispiel
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematischer Aufbau der Arbeit.....	8
Abbildung 2: Einordnung von Förderprogrammen in mögliche staatliche Handlungsoptionen	14
Abbildung 3: Anzahl der Förderprogramme nach Förderbereichen.....	18
Abbildung 4: Fördervolumen der EU in Milliarden Euro.....	20
Abbildung 5: Herkunft der Fördermittel.....	29
Abbildung 6: Förderarten	30
Abbildung 7: Zuschussabwicklung.....	33
Abbildung 8: Darlehensabwicklung.....	37
Abbildung 9: Bürgschaftsabwicklung.....	38
Abbildung 10: Einordnung in das Prinzip der Gewaltenteilung.....	45
Abbildung 11: Mögliche Fördergeber und Förderempfänger.....	52
Abbildung 12: Förderprogramm mit 2 Akteuren.....	54
Abbildung 13: Förderprogramm mit 3 Akteuren.....	55
Abbildung 14: Musteraufbau einer Förderrichtlinie	59
Abbildung 15: Der Fördermanagementprozess	65
Abbildung 16: Ineinandergreifende Phasen des Controllings	75
Abbildung 17: Fördermanagementprozess und Controlling.....	76
Abbildung 18: Erste Unterteilung der Leistungsziele einer Verwaltung.....	89
Abbildung 19: Das 3-Ebenen-Modell	99
Abbildung 20: Das 5-Ebenen-Modell	101
Abbildung 21: Ziel- und Ergebnisebenen der öffentlichen Leistungserstellung	103
Abbildung 22: Integration eines wirkungsorientierten Controllings in den Fördermanagementprozess	110
Abbildung 23: Zielanalysematrix von Förderprogrammen	119

Abbildung 24: Methoden zur Operationalisierung von Zielwerten bei Förderprogrammen	127
Abbildung 25: Analyse der Förderart und Förderstruktur	138
Abbildung 26: Ausprägungen des Analysequaders der Förderart und Förderstruktur	140
Abbildung 27: Verfahrensanalysematrix	150
Abbildung 28: Matrix zur Analyse der Kontrollphase.....	155
Abbildung 29: Beziehungsanalysematrix	171
Abbildung 30: Komplexitätsreihenfolge für ein Förderprogramm-Controlling nach Ausprägung der Beziehungsanalysematrix ..	176
Abbildung 31: Schema zur Ermittlung des Gestaltungspotentials und Handlungsbedarfes in Ausprägung der Zielanalysematrix.....	179
Abbildung 32: Schema zur Ermittlung des Gestaltungspotentials und Handlungsbedarfes in Ausprägung der Analyse der Förderart und Förderstruktur	180
Abbildung 33: Schema zur Ermittlung des Gestaltungspotentials und Handlungsbedarfes in Ausprägung der Verfahrensanalysematrix	182
Abbildung 34: Schema zur Ermittlung des Gestaltungspotentials und Handlungsbedarfes in Ausprägung der Matrix zur Analyse der Kontrollphase.....	183
Abbildung 35: Analysepfad zur Ermittlung der gesamten Gestaltungspotentiale und Handlungsbedarfe eines Förderprogramms unter Berücksichtigung der Komplexität....	185
Abbildung 36: Aufbau und Ablauf des Förderprogramms „Frau und Beruf“ ..	196
Abbildung 37: Zielanalysematrix beim Förderprogramm „Frau und Beruf“ ...	201
Abbildung 38: Analyse der Förderart und Förderstruktur beim Förderprogramm „Frau und Beruf“	204

Abbildung 39: Verfahrensanalysematrix beim Förderprogramm „Frau und Beruf“	208
Abbildung 40: Matrix zur Analyse der Kontrollphase beim Förderprogramm „Frau und Beruf“	214
Abbildung 41: Systematisierung der Zielgruppen des Förderprogramms „Frau und Beruf“	216
Abbildung 42: Beziehungsanalysematrix beim Förderprogramm „Frau und Beruf“	218