

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**

**Umdruck 17/956**

Landesrechnunghof Schleswig-Holstein  
Hopfenstraße 30  
24103 Kiel

Kiel, 15. Juni 2010

Nachrichtlich:

Vorsitzender  
des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Peter Sönnichsen, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Finanzpolitischer Sprecher  
der CDU-Fraktion  
Herrn Tobias Koch, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzpolitische Sprecherin  
der SPD-Fraktion  
Frau Birgit Herdejürgen, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzpolitische Sprecherin  
der FDP-Fraktion  
Frau Katharina Loedige, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzpolitische Sprecherin  
der Fraktion BÜNDNIS90/  
DIE GRÜNEN  
Frau Monika Heinold, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzpolitischer Sprecher  
der Fraktion DIE LINKE  
Herrn Ulrich Schippels, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzpolitischer Sprecher  
des SSW  
Herrn Lars Harms, MdL,  
Landeshaus  
24105 Kiel

Finanzminister  
des Landes Schleswig-Holstein  
Herrn Rainer Wiegard, MdL  
Düsternbrooker Weg 94  
24105 Kiel

## **Zuwendungen des Landes: Institutionelle - und Projektförderung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die finanzielle Situation des Landes zwingt auch dazu, freiwillige Ausgaben des Landes zu reduzieren. Auf Anregung der finanzpolitischen Sprecherin der Fraktion der SPD, Birgit Herdejürgen (MdL), übersende ich Ihnen eine Stellungnahme des Landesrechnungshofs über seine Prüfungserfahrungen bei Zuwendungen. Im Zentrum steht hier die Frage, mit welchen Förderungen - institutionelle oder Projektförderungen - die Haushaltssanierung am ehesten erreicht werden kann:

### **I. Freiwillige Leistungen reduzieren**

Die Absicht des Landes, freiwillige Ausgaben zurückzuführen, wird vom Landesrechnungshof ausdrücklich unterstützt. Unsere jährlichen Bemerkungen geben hierzu zahlreiche Anregungen. So hat der Landesrechnungshof z. B. vorgeschlagen, die Agrar- und Fischereiförderungen wegen erheblicher Mitnahmeeffekte, die Förderung des Landjugendverbands Schleswig-Holstein e.V., des Freiwilligen Ökologischen Jahrs, der Kieler Flughafengesellschaft oder des Radwegebaus zu reduzieren oder einzustellen. Etliche unserer Vorschläge finden sich in den Empfehlungen der Haushaltsstrukturkommission wieder.

### **II. Pro und Contra der institutionellen - und der Projektförderung**

Zudem steht im Raum, institutionelle Förderungen stärker auf Projektförderung umstellen. Mit diesem Wechsel von institutioneller Förderung hin zur Projektförderung wird das Land kaum Einsparungen erzielen können. Der Anteil der institutionellen Förderungen ist nicht hoch. Im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit beträgt er z. B. mit 3 Mio. € nur 0,3 % der Gesamtausgaben dieses Ministeriums.

Die generelle Vorgabe „Projektförderung statt institutioneller Förderung“ birgt die Gefahr, dass künftig institutionelle Förderung über Projektförderung stattfindet. Dabei hat die institutionelle Förderung durchaus ihre Berechtigung. Lehnt die Landesregie-

rung institutionelle Förderungen ab, besteht die Alternative nicht darin, sie durch Projektförderung zu ersetzen. Stattdessen wäre die Förderung einzustellen.

Prüfungserfahrungen zeigen, dass die Zuwendungsart oft willkürlich gewählt wurde. Das Land ist mehrfach von institutioneller Förderung auf Projektförderung umgestiegen, obwohl es weiterhin eine Institution und nicht ein abgegrenztes Projekt förderte (z. B. Zuwendungen an die Musikschulen, Titel 0306 - 684 09). Dies geschah, obwohl die institutionelle Förderung in den meisten Fällen richtig gewesen wäre und für das Land Vorteile gehabt hätte.

Fördert das Land eine Einrichtung institutionell, erhält es bereits mit dem Antrag auf Förderung durch den Haushalts- oder Wirtschaftsplan einen Überblick über die Gesamtfinanzsituation der Einrichtung. Nur so kann es sehen, ob Förderbedarf besteht. Verfügt der Zuwendungsempfänger über hohe Rücklagen, muss er diese vorrangig einsetzen.

Im Gegensatz dazu hat das Land bei einer Projektförderung keinen Einblick in die Finanzlage und die Rücklagen der Einrichtung. Der Antragsteller muss lediglich einen Finanzplan über alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben und die beabsichtigte Finanzierung vorlegen. Vielfach werden fiktiv Personal- und Sachmittel aus seinem Gesamthaushalt dem Projekt zugerechnet und dafür eine Förderung beantragt. Damit wird nicht nachgewiesen, dass ein Bedarf für die Förderung besteht. Das Land - der Landesrechnungshof eingeschlossen - kann bei einer Projektförderung viele Positionen aus den Abrechnungen des Zuwendungsempfängers nicht prüfen. Beispielsweise werden Gemeinkosten der Einrichtung (z. B. für die Verwaltung) auf die einzelnen Projekte mit Pauschalen verrechnet. Erhält eine Einrichtung mehrere Projektförderungen, kann es schnell zu Doppelabrechnungen und damit zu Doppelförderungen kommen. Dies ist gerade dann möglich, wenn die Förderungen aus verschiedenen Ministerien und dort aus unterschiedlichen Abteilungen gewährt werden. In der Regel findet die vorgeschriebene Abstimmung nicht statt. Gleiches gilt auch, wenn mehrere Stellen gleichzeitig ein Projekt fördern, z. B. EU, Bund, Kommunen und Land.

Aus institutioneller Förderung muss nicht zwangsläufig eine Dauerfinanzierung entstehen. Mittel sind jährlich zu beantragen und nur bei Bedarf zu bewilligen. Das Land ist durch Einblick in den Gesamthaushalt des Zuwendungsempfängers in der Lage, den tatsächlichen Förderbedarf zu ermitteln. Es kann seine Förderung bedarfsgerecht anpassen. Durch Auflagen im Bewilligungsbescheid kann das Land klarstellen, dass eine institutionelle Förderung nicht auf Dauer angelegt ist. Um den Eindruck

einer Dauerförderung zu vermeiden, sollte wenn möglich eine Förderung nicht jedes Jahr wieder und nicht jedes Jahr in der gleichen oder steigenden Höhe gezahlt werden.

Eine Projektförderung ist hingegen dann sinnvoll, wenn es sich um einzelne sachlich und zeitlich abgegrenzte Projekte handelt (z. B. Baumaßnahmen, Forschungsprojekte, Modellvorhaben, Tagungen oder Ausstellungen). Auf diese Weise kann das Land gezielter Einfluss auf die konkret zu fördernden Maßnahmen nehmen. Zudem kann bereits bei der Bewilligung eine klare Festlegung über Beginn und Ende der Förderung getroffen und möglichen Ansprüchen auf eine Dauerförderung entgegengewirkt werden. Sofern das Land auch Personal über Projektförderung finanzieren will, sollte dieses Personal nicht ständiges Personal des Maßnahmeträgers sein. Personal sollte nur dann über Projektförderung mitfinanziert werden, wenn es sich um zusätzliches Personal speziell für das Projekt handelt.

### **III. Echte Einsparmöglichkeiten**

#### **Ob statt wie - das ist die Frage**

Wesentlich wichtiger als die Zuwendungsart ist, dass das Land seine Förderprogramme, sowohl Projekt- als auch institutionelle Förderungen, laufend auf den Prüfstand stellt.

Das Land sollte bei der Bewilligung der Zuwendungen klare und messbare Ziele vorgeben. Dann kann es nachher den Erfolg der Förderung anhand der Verwendungsnachweise und Abschlussberichte messen. Hier erwartet der Landesrechnungshof auch von der Einführung des zentralen Zuwendungscontrollings Unterstützung. Doch bislang steckt dieses Projekt noch immer in den Kinderschuhen.

Bei ausbleibenden Erfolgen, Ineffizienz und Ineffektivität müssen die Programme angepasst oder eingestellt werden. Ergebnis einer solchen Prüfung kann ein Abbau von Förderungen und Förderquoten oder auch die Beendigung von Förderprogrammen sein. Das Land soll seine Förderprogramme nach 3 Jahren auf Effizienz und Effektivität überprüfen (VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO).

#### **Finanzierungsart und Förderquoten**

Ansätze, um bei Zuwendungen Landesmittel einzusparen, bieten auch Finanzierungsart und Förderquoten:

- Das Land hat vor Jahren Festbetragsfinanzierung als dritte reguläre Finanzierungsart neben Anteils- und Fehlbedarfsfinanzierung eingeführt. Hierbei werden Maßnahmen mit festen, nicht veränderbaren Beträgen gefördert. Für das Land hat

diese Finanzierungsart den Nachteil, dass Minderausgaben und zusätzliche Mittel nicht ihm, sondern nur dem Zuwendungsempfänger zugute kommen.

Der Landesrechnungshof hat mit seinen Bemerkungen 2008, Tz. 21 „Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des Sozialministeriums“ den Verzicht auf Festbetragsfinanzierung gefordert. Der Finanzausschuss hat sich dem nicht angeschlossen. Die Festbetragsfinanzierung wird jedoch Nachteile für das Land bringen.

- Das Land bewilligt seine Zuwendungen grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuwendungen. Doch das Zuwendungsrecht sieht nicht rückzahlbare Zuwendungen als letzte Fördermöglichkeit:
  - Vor ihrer Bewilligung ist zu prüfen, ob der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen erreicht werden kann. (VV Nr. 1.1 S. 1 zu § 44 LHO)
  - Als Zweites stellt sich die Frage, ob der Zweck durch rückzahlbare Zuwendungen (Darlehen) bewirkt werden kann. (VV Nr. 1.1 S. 2 zu § 44 LHO)
  - Erst wenn beides zu verneinen ist, sollte eine nicht rückzahlbare Zuwendung bewilligt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Land, durch Garantien oder rückzahlbare Zuwendungen Mitnahmeeffekte abzubauen und Zuwendungsmittel effektiver einzusetzen.

Schließlich müssen auch die Förderquoten des Landes auf den Prüfstand. Die Finanzlage des Landes zwingt dazu, Förderquoten deutlich abzusenken.

#### **IV. Fazit**

Wenn das Land diese Hinweise konsequent umsetzt, kann es seine Zuwendungsausgaben senken. Angesichts des Umfangs von institutioneller Förderung an den Zuwendungsausgaben des Landes wird die Umstellung auf Projektförderungen keine große Wirkung entfalten. Will das Land schnell und wirksam seinen Haushalt nachhaltig sanieren, muss es Förderungen und Förderquoten flächendeckend kürzen.

Der Landesrechnungshof ist bereit, Parlament und Landesregierung beim Abbau von Subventionen und Zuwendungen zu beraten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Aloys Altmann