

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:
Herrn
Präsidenten
des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstraße 30
24103 Kiel

Staatssekretär

9. Juli 2007

Bericht zum Zuwendungscontrolling

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Rahmen seiner Beratungen über den Haushaltsführungserlass 2006 (Umdrucke 16/462 und 16/570) am 16. Februar 2006 hat der Finanzausschuss den FDP-Antrag Umdruck 16/508 beschlossen. Darin wird das Finanzministerium u. a. gebeten über das Zuwendungscontrolling zu berichten (Spiegelstrich zu Punkt 4.2.4 in diesem Antrag).

Diesem Wunsch komme ich mit dem als Anlage beigefügten Bericht zum Zuwendungscontrolling gerne nach.

Mit freundlichen Grüßen

gez
Dr. Arne Wulff

Anlage

Bericht zum Zuwendungscontrolling

Bericht zum Zuwendungscontrolling in der Landesverwaltung

1 Vorhandenes Zuwendungscontrolling

1.1 Vorbemerkung

Die nachfolgende Bestandsaufnahme bezieht sich auf das übergreifende Zuwendungscontrolling, für das ein Konzept durch Kabinettsbeschluss vereinbart wurde. Es bezieht sich im Wesentlichen auf die Ebene der Haushaltstitel und wird im Rahmen der Haushaltsanmeldungen bei den Ressorts abgefragt.

Das Controlling einzelner Zuwendungen bzw. Fördermaßnahmen ist grundsätzlich Aufgabe der verantwortlichen Ressorts. Es wird in eigener Verantwortung und in unterschiedlicher Art und Weise wahrgenommen. Mit Abwicklung und Controlling der einzelnen Zuwendungen werden teilweise weitere Institutionen beauftragt, wie z. B. die Investitionsbank Schleswig-Holstein, die dafür auch eigene IT-Lösungen einsetzen.

1.2 Definition und Abgrenzung

Zuwendungen sind „Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“ (§23 LHO). Dazu gehören:

- Zweckgebundene Zuschüsse
- Zuweisungen
- Schuldendiensthilfen
- Andere nicht rückzahlbare Leistungen
- Zweckgebundene Darlehen
- Andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen

Keine Zuwendungen sind dagegen u. a.:

- Sachleistungen
- Leistungen, auf die der Empfänger einen Rechtsanspruch hat
- Ersatz von Aufwendungen
- Entgelte aufgrund von Verträgen
- Mitgliedsbeiträge

Zu den Empfängern von Zuwendungen können Unternehmen oder Vereine ebenso gehören wie öffentlich-rechtliche Institutionen oder Kommunen.

Der Begriff „**Förderung**“ wird weitgehend analog zum Begriff der Zuwendung verwendet.

1.3 Ziele des Zuwendungscontrollings

Ein zentrales Anliegen des Zuwendungscontrollings ist es, mehr Transparenz über Zuwendungen und die damit erzielten Wirkungen zu schaffen. Dies ist die Voraussetzung dafür, bei knapper werdenden Ressourcen Handlungsspielräume für das Erreichen politischer Ziele zu erhalten. Gleichzeitig soll das Zuwendungscontrolling Informationen liefern, die es ermöglichen, erforderliche

Einsparungen nach politischen Prioritäten und nicht nur mit dem „Rasenmäher“ vorzunehmen.

Aus der Definition für Controlling lassen sich für das Zuwendungscontrolling die folgenden Zielsetzungen ableiten:

- Steuerung der Zuwendungen entsprechend politischer Zielvorgaben (die zuvor zu konkretisieren sind)
- Darstellen und Überprüfen der Wirksamkeit (Effektivität)
- Überprüfen der Wirtschaftlichkeit (Effizienz)
- Aufdecken von Sparpotential, Erzielung von Einsparungen.

Insgesamt soll das Zuwendungscontrolling dazu beitragen, auf folgende Fragen Antworten zu geben:

- Welche grundsätzlichen Ziele werden mit der Zuwendung verfolgt?
- Wie gut werden die vorgesehenen Ziele mit der Zuwendung erreicht?
- Stimmt die Qualität der mit der Zuwendung finanzierten Maßnahmen?
- Wie hoch sind die Gesamtkosten der finanzierten Maßnahmen?
- Werden die geförderten Maßnahmen wirtschaftlich durchgeführt?

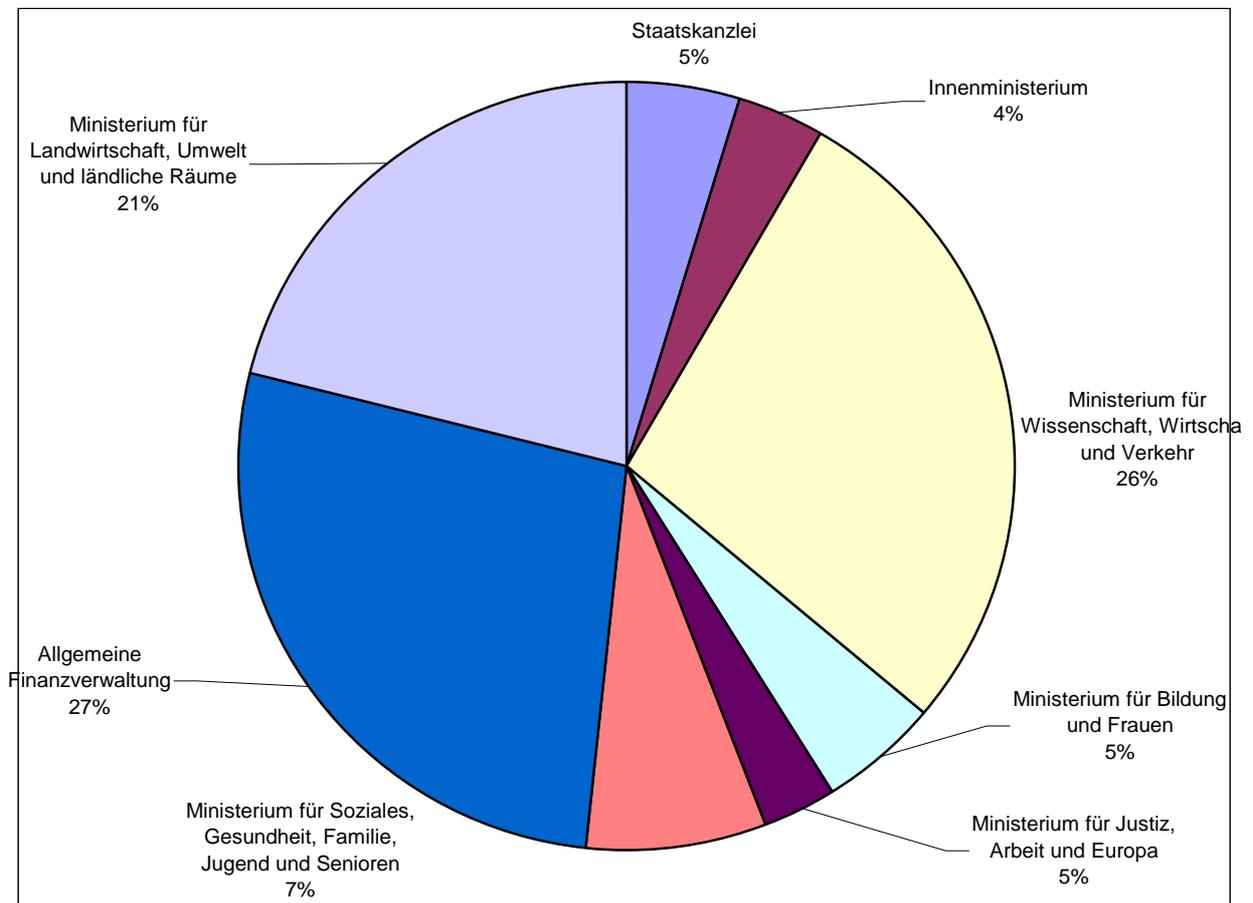
1.4 Darstellung von Zuwendungen im Haushalt

Um eine bessere Übersichtlichkeit zu erreichen, sind alle Zuwendungstitel im Haushalt gesondert gekennzeichnet.

Die im Haushalt enthaltenen Informationen zu Zuwendungen lassen sich nicht immer leicht erschließen. So gibt es oft mehrere Haushaltstitel für Fördermaßnahmen mit gleichen oder ähnlichen Zielen. Andererseits sind teilweise auch sachlich nicht eng zusammenhängende Fördermaßnahmen in einem Titel oder in einer Maßnahmengruppe zusammengefasst. Dadurch wird die Auswertung der Haushaltsdaten nach bestimmten Kriterien (z. B. Zielsetzungen, Zielgruppen) erschwert. Gegenseitige Deckungsfähigkeit von Zuwendungstiteln sowie der Ausweis von Anschluss-Förderprogrammen unter verändertem Titel machen Plan-Ist-Vergleiche und Auswertung von Zeitreihen schwierig. Ebenfalls nicht unmittelbar ersichtlich ist der Anteil der in den Fördermitteln enthaltenen EU- bzw. Bundes-Förderung. Dazu müssen z. T. die entsprechenden Einnahmetitel in die Betrachtung einbezogen werden.

Die Verwendung der im Einzelplan 11 veranschlagten Zuwendungen liegt in der Eigenverantwortung der Kommunen. Sie sind deswegen nicht in das Controlling eingebunden.

Die Summen der Zuwendungen verteilen sich wie folgt auf die Ressorts bzw. Einzelpläne:



Einzelplan		Ansatz 2007	Ansatz 2008
		in T€	
03	Ministerpräsident, Staatskanzlei	23.453	22.592
04	Innenministerium	17.342	17.430
06	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr	133.402	125.821
07	Ministerium für Bildung und Frauen	24.917	19.617
09	Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa	22.095	17.930
10	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren	36.474	36.993
11	Allgemeine Finanzverwaltung	130.593	108.169
13	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	102.572	108.250
	Summe der Zuwendungen	490.848	456.802

1.5 Bisheriges Konzept für Zuwendungscontrolling

In der Landesregierung wurde vereinbart, ein ressortbezogenes Zuwendungscontrolling aufzubauen, dem eine einheitliche Systematik zu Grunde liegt. Es enthält die folgenden Kernelemente:

- Für alle Zuwendungen werden von den Ressorts Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung definiert.
- Diese werden im „Zuwendungsdatenblatt“ dokumentiert, das als begründende Unterlage für die Haushaltsverhandlungen dient.
- Die Ergebnisse der Haushaltsverhandlungen (Haushaltsansätze, Förderkonditionen, angestrebte Ergebnisse der Zuwendung) dienen als Planwerte für das Controlling.
- Eine Ziel- und Erfolgskontrolle erfolgt mittels eines Plan-Ist-Vergleiches durch die Ressorts im Rahmen eines Berichtswesens.
- Aufbau eines Zuwendungscontrollings in jedem Ressort sowie Aufbau eines systematischen, übergeordneten Zuwendungscontrollings im Finanzministerium.
- Empfehlung: Abbildung der Zuwendungen als Kostenträger in der KLR

1.6 Gegenwärtige Praxis des Zuwendungscontrollings

Art und Umfang des bis jetzt vorhandenen Zuwendungscontrollings wurde anhand der Zuwendungsdatenblätter ermittelt, die von den Ressorts als begründende Unterlage für die Haushaltsanmeldungen 2007/2008 an das Finanzministerium gegeben wurden.

Zu jedem Zuwendungstitel mit einem Planansatz von mehr als 100 TEUR werden darin u. a. folgende Angaben abgefragt:

- Grunddaten zu den Haushaltsmitteln (Soll/Ist Vorjahr, Planansatz lfd. Jahr und Folgejahre), Anteil Bundes- / EU-Mittel,
- Details zu Fördermodalitäten (Förderrichtlinie, Laufzeit des Programms, Finanzierungsart)
- Zielbeschreibung, Zielgruppe
- Kennzahlen zu Förderdaten, Effizienz, Verwaltungskosten, Ergebnisse/Mengen, Qualität und Wirkung, Gleichstellungsziele.

Ein Muster des Zuwendungsdatenblattes mit einem Beispiel zum Zuwendungscontrolling (Titel Städtebauförderung) ist als Anlage 1 beigelegt.

Die Ergebnisse der Rückmeldungen aus den Ressorts sind nachfolgend zusammengefasst.

1.7 Ergebnisse der Fragebogen zum Zuwendungscontrolling

Im Rahmen der Haushaltsanmeldungen für den Haushalt 2006/2007 wurden die Zuwendungsdatenblätter nahezu vollständig an das Finanzministerium zurückgeliefert, Ausnahmen bildeten ein Ressort, mit dem eine Sonderregelung bestand, sowie die Titel des Einzelplanes 11 (s.o.). Aus Gründen der

Verwaltungsvereinfachung wurde für Titel mit einem Ansatz unter 100 TEUR ebenfalls kein Zuwendungsdatenblatt abgefragt.

Aus den von den Ressorts gelieferten Datenblättern ergeben sich die folgenden Erkenntnisse:

Es gibt ein nahezu flächendeckendes Zuwendungscontrolling auf der Grundlage der Zuwendungsdatenblätter. Mit diesen erfolgt das ressortübergreifende Controlling im Rahmen der Haushaltsverhandlungen.

Verbesserungsbedarf gibt es noch bei der Formulierung von Zielbeschreibungen. Sie sind häufig sehr allgemein oder global formuliert. Dadurch ist es oft schwierig geeignete Kennzahlen und Indikatoren für die Zielerreichung zu bestimmen. Es gibt häufig noch nicht genügend Angaben zu Ergebnissen, Mengen, Qualitäten und Wirkungen der Zuwendungen. In vielen Fällen war es eher das Ziel, mit den Zuwendungsdatenblättern im Zuge der Haushaltsverhandlungen die Haushaltsansätze zu begründen und nicht, vorrangig objektive Informationen für ein Zuwendungscontrolling zu liefern.

Zuwendungen sind auch noch zu selten in die Kostenträgerrechnung einbezogen. Dadurch ist die Ermittlung der Verwaltungskosten bzw. einer Effizienz Kennzahl erschwert bzw. erfordert zusätzlichen Aufwand.

Ebenso fehlt bisher eine einheitliche technische Lösung für die Erfassung, Aufbereitung und Auswertung von Daten für das Zuwendungscontrolling.

Die Weiterentwicklung des Zuwendungscontrollings wird z. Zt. mit den Ressorts abgestimmt. Der Finanzausschuss wird über das Ergebnis unterrichtet.

Anlage

Zuwendungsdatenblatt zum Titel 0416 88302 (Zuschüsse des Landes im Städtebauförderungsprogramm Sanierung und Entwicklung)

Zuwendung:	Zuschüsse des Landes im Städtebauförderungsprogramm Sanierung und Entwicklung
-------------------	---

Grunddaten

Kapitel/Titel/MG/TG:	0416 - 883 02 (MG 04)
----------------------	-----------------------

Haushaltsmittel ggf. Teilansatz	Soll 2005 in T€	Ist 2005 in T€	Soll 2006 in T€	Soll 2007 in T€	Soll 2008 in T€
Ansatz gesamt	3.620,0	3.620,0	4.356,0	4.488,0	4.488,0
davon Landesmittel	3.620,0	3.620,0	4.356,0	4.488,0	4.488,0
davon Bundesmittel					
davon EU-Mittel					
durch VE gebundene Landesmittel am: jeweils am Jahresende	2.896,0	2.896,0	3.484,8	3.590,4	3.590,4
Summe VE's:	16.457,6				

Bemerkungen:	Die Beträge beziehen sich jeweils auf ein Programmjahr mit haushaltmäßiger Abwicklung über 5 Jahre. Sie sind in der Übersichtstabelle über die finanzielle Abwicklung im Haushaltsplan dargestellt. (Hinweis: Die Haushaltsansätze ergeben sich aus der Summierung fälliger Tranchen)
---------------------	---

nachrichtlich:

zusätzliche Drittmittel	Soll 2005 in T€	Ist 2005 in T€	Soll 2006 in T€	Soll 2007 in T€	Soll 2008 in T€
im Landeshaushalt unter einem anderen Titel veranschlagt Titel: 0416 - 883 01 (MG 04)	3.620,0	3.620,0	4.356,0	4.488,0	4.488,0
nicht im Landeshaushalt veranschlagt:	3.620,0	3.620,0	4.356,0	4.488,0	4.488,0

Erläuterung der Kofinanzierungsbedingungen und Darstellung der Folgewirkung bei Kürzung der Landesmittel: Gemeinschaftsfinanzierung von Bund, Land und Kommunen (je 1/3) auf der Grundlage von Verw.Vereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs.4 GG zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (ab 2007 Art. 104 b GG neu). Bundesfinanzhilfen sind derzeit wie folgt vorgesehen: 2006 = 87.119 T€, ab 2007 = 89.761 T€ Gem. Verteilungsschlüssel beträgt der Anteil Schleswig-Holsteins im Programmjahr 2005 4,224% und im Programmjahr 2006 4,231%. Wegen der noch nicht abschätzbaren Aktualisierung durch Anpassung an statistische Daten wird für die Programmjahre 2007 und 2008 ein aufgerundeter Anteil von 5% angesetzt (tatsächliche Ausgaben nur bis zur Höhe der Bundesfinanzhilfen). BuFiHi, die bei Kürzung der Landesmittel nicht eingesetzt werden können, sind dem Bund jeweils bis zum 31.10. eines Jahres zurückzumelden. Der Bund kann diese Mittel auf die anderen Länder verteilen.
--

Einordnung in die KLR-Landeshierarchie

Aufgabenbereich:	
Kostenträgergruppe:	
Kostenträger:	

Fördermodalitäten

Name der Richtlinie:	Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein
Förderrichtlinie vom:	08.12.2004
Fundstelle:	Amtsbl. Schl.-H. 2005 S. 16
Laufzeit des Programms:	jeweils 1 Programmjahr mit haushaltsm. Abwicklung über 5 Jahre
Bewilligungsstelle:	Investitionsbank Schleswig-Holstein

- Zuwendungsempfänger: Unternehmen Vereine, Verbände
 Kommunen Private/Sonstige
- Zuwendungsart: Projektförderung Institutionelle Förderung

Bemerkung:
<p>Bewilligungsstelle: Die Investitionsbank Schleswig-Holstein fertigt die Vorauszahlungsbescheide für die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der Kommunen und prüft förderungsrechtlich (Stichproben) Einzelabrechnungen, Zwischenabrechnungen (jährlich vorzulegen) sowie Schlussabrechnungen der Kommunen.</p> <p>Projektförderung: Projekt ist die städtebauliche Gesamtmaßnahme einer Kommune, die sich aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammensetzt und auf eine langfristige Durchführungsdauer ausgerichtet ist. Die Finanzierung erfolgt über ein städtebauliches Sondervermögen (Fördermittel in 5 Jahrestanchen, entsprechende kommunale Eigenmittel und andere sanierungsbedingte Einnahmen) jeweils nach Priorität und Durchführungsstand der Einzelmaßnahmen.</p>

Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung

- Teilfinanzierung
 Anteilfinanzierung
 Fehlbedarfsfinanzierung
 Festbetragsfinanzierung
 Vollfinanzierung

Form der Zuwendung

- Zuschuss
 Darlehen

Bemerkung:
<p>Zuschuss: Die Städtebauförderungsmittel werden zunächst als Vorauszahlung gewährt. Erst bei der Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme erfolgt die endgültige Bestimmung als Zuschuss (in der Regel) oder Darlehen (ggf. teilweise) durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein.</p>

Zuwendungsziel(e), Maßnahmen und Kennzahlen (Zeitreihenvergleich und Plandaten)

Zielbeschreibung	1. Funktionsstärkung und Aufwertung von Innenstädten und Ortsteilzentren 2. Soziale und wirtschaftliche Stabilisierung sowie städtebauliche Entwicklung in Problemgebieten 3. Zukunftssichernder Stadtumbau insbes. durch Entwicklung und Wiedernutzung innerstädtischer Flächen
Zielgruppe(n)	vorrangige Förderung in Städten und Gemeinden mit besonderer zentralörtlicher Bedeutung
Maßnahme(n) ggf. Förderbereich	entfällt
Nr.	1

Kennzahlen		Ist 2004	Plan 2005	Ist 2005	Plan 2006	Plan 2007	Plan 2008
Förderdaten	Haushaltsmittel pro Jahr in T€	7.046,00	7.240,00	7.240,00	8.712,00	8.976,00	8.976,00
	∅ Förderquote in %	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%
	davon ∅ Förderquote Landesmittel in %	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
	Spanne der Förderquote von bis in %	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
	Spanne der absoluten Förderung von... bis in T€	820 - 1.494	200 - 1.442	200 - 1.442			
	Anzahl der Zuwendungsbescheide	6	11	11	9		
Effizienz	Verwaltungskosten insgesamt in T€	89,20	91,40	91,93			
	Verwaltungskosten je Zuwendungsbescheid in T€	14,87	8,31	8,36			
	Verwaltungskosten je 1000€ Zuwendungsbetrag	12,66	12,62	12,70			
Ergebnisse/Mengen	Zahl der Gesamtmaßnahmen	6	11	11	9		
Qualitäten/ Wirkung	Neuaufnahmen	0	1	1	0		
	Fortsetzungsmaßnahmen	6	10	10	9		
Gleichstellungsziele							