

Abgerechnet und geprüft – ist das alles?

Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit bei der Gewährung von Zuwendungen

Gunnar Schwarting Mainz/Speyer¹

I.

Zuwendungen machen einen erheblichen Anteil in vielen kommunalen Haushalten aus. Insoweit ist dies eine Größe, die bei einer kritischen Analyse der Haushaltssituation und bei Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung nicht außer Betracht bleiben kann. Das wird auch von Aufsichtsbehörden stets betont, die aber dann einen Bärendienst leisten, wenn sie lediglich auf die sog. freiwilligen Zuschüsse verweisen. Rasch wird daraus, gerade in der Kommunalpolitik, die Annahme, es handele sich um die traditionellen Vereinszuschüsse oder die Unterstützung eines jährlichen örtlichen Festes. Gerade das aber ist nicht der Fokus eines Zuwendungscontrollings. Vielmehr gilt es alle Zuwendungen, auch im pflichtigen Bereich in den Blick zu nehmen.² Denn nur die Aufgabe ist pflichtig, nicht aber das Durchführungsinstrument der Zuwendung.

Erschwert wird die Analyse allerdings durch die inhomogene Begrifflichkeit. Zuwendungen, Zuschüsse, finanzielle Unterstützung, Subventionen – alle Varianten sind in der (kommunal-)politischen Diskussion zu finden. Die wohl weiteste Definition enthält das Beihilferecht der Europäischen Union, indem es alle wirtschaftlichen Vergünstigungen, die einem Dritten aus einer öffentlichen Kasse gewährt werden, als (potentielle) Beihilfe deklariert. Dazu gehört dann auch der Verzicht auf Abgaben (z.B. die Beitragsfreiheit für eine vereinseigene Sportanlage) oder die vergünstigte Überlassung öffentlichen Vermögens (z.B. die kostenfreie Nutzung einer Schulaula durch eine Theaterinitiative).

Wenn also im Folgenden nur der Begriff Zuwendung verwendet wird, so umfasst er indes alle Formen wirtschaftlicher Vorteilsgewährung. Auch die Form direkter finanzieller Leistungen – Festbetrag, Anteils- oder Fehlbetragsfinanzierung – ist im Weiteren unerheblich.

¹ Der Verfasser ist Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; er war bis 2014 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz. Wesentliche Anregungen zu dem Beitrag kommen aus den Beratungen der Arbeitsgruppe „Zuwendungscontrolling“ der KGSt. Frau Dr. Pfisterer von der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung danke ich für wichtige Hinweise.

² Nicht zu den Zuwendungen zählen Umlagen an Gemeindeverbände, da diese vom Empfänger festgesetzt werden.

Ausdrücklich ausgenommen ist damit jedoch der Leistungsvertrag, der nach vergaberechtlichen Grundsätzen abzuschließen ist. Allerdings sind die Übergänge zwischen Zuwendung und Leistungsvertrag – unabhängig von der Begrifflichkeit – fließend. Das gilt insbesondere dann, wenn Zuwendungen zahlreiche Auflagen und Bedingungen enthalten, die einer Leistungsbeschreibung nahekommen. Nur am Rande sei vermerkt, dass die Grenze zwischen beiden Formen auch steuerlich relevant ist. Allerdings bedarf es in der Verwaltung auch eines „Vertragscontrollings“. Insofern lassen sich die Erkenntnisse des Zuwendungscontrollings durchaus auch cum grano salis auf Leistungsverträge übertragen.

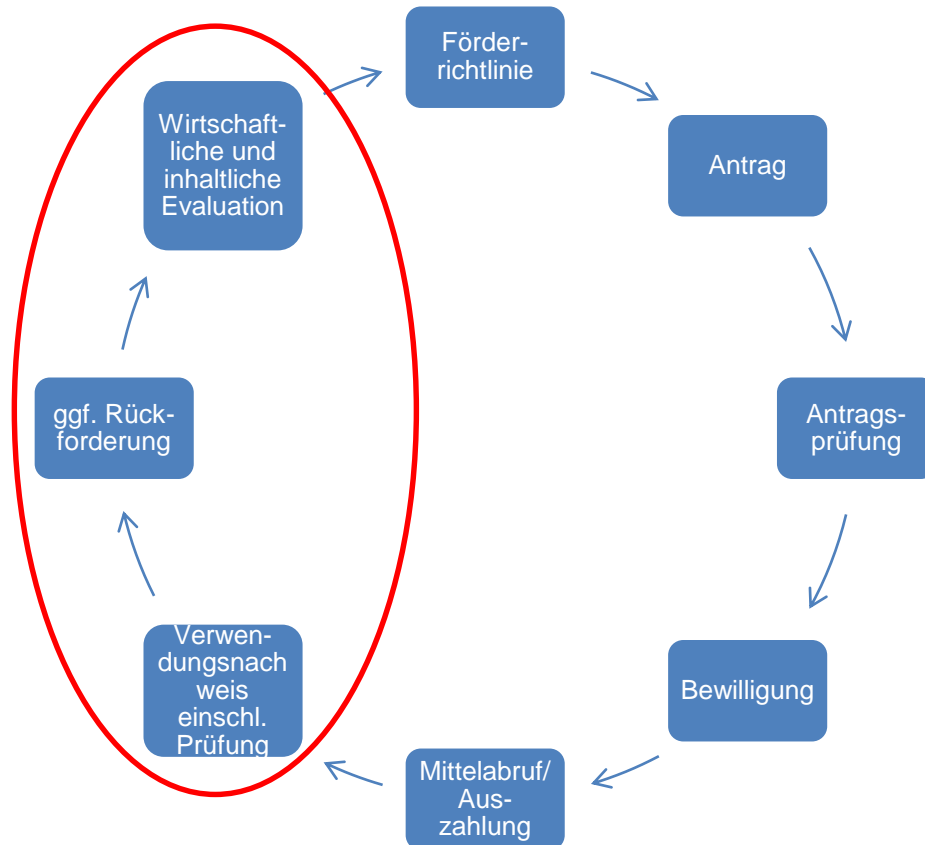
Das zweite Problem besteht in der administrativen Abgrenzung. Nach dem Schalenkonzept der amtlichen Statistik wären alle kommunalen Betriebe und Unternehmen in die Betrachtung einzubeziehen. Diese sind sowohl Empfänger als auch Geber von Zuwendungen. Namentlich für Vereins- oder Kulturaktivitäten sind Sparkassen oder Stadtwerke klassische Unterstützer. Wenn im Weiteren nur Zuwendungen der Kernverwaltung betrachtet werden, dann hat das eher pragmatische Gründe. Allerdings mag es zweckmäßig sein, in einen (vorhandenen oder vorgesehenen) Public Corporate Government Kodex Regelungen hinsichtlich des Empfangs und der Gewährung von Zuwendungen in den Beteiligungen aufzunehmen.

Dies führt zu einem dritten Punkt. Zuwendungscontrolling wird vorschnell auf der Geberseite positioniert: Sind die gewährten Mittel zweckentsprechend verwendet worden? Ist eine Überfinanzierung eingetreten? Hat die geförderte Maßnahme zur Erreichung der kommunalen Ziele geführt? Aber auch die Empfänger müssen sich im Zusammenhang mit Zuwendungen Fragen stellen. Im Regelfall werden in dem Zusammenhang die Themen Beihilfe- und Steuerrecht genannt. Aber auch mögliche Rückforderungen des Gebers sollten beachtet werden. Wenn im Weiteren die Eingrenzung auf die Geberseite vorgenommen wird, so hat auch dies seine Begründung in der in der Kürze notwendigen Vereinfachung.

II.

Schaubild

Zuwendungskreislauf



Der Zuwendungskreislauf endet normalerweise mit der Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises. Seine Qualität wird zunächst durch die Anforderungen definiert, die der Geber bei Ausreichung der Zuwendung fordert. Eine reine Mittelfluss- und -verwendungsrechnung ist jedoch vermutlich zu wenig. Denn sie dient vorrangig der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, insb. des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes. Ob die Mittel aber auch wirtschaftlich verwendet wurden, lässt sich vermutlich nur aus dem Vergleich mit anderen vergleichbaren Projekten in der eigenen/in anderen Kommunen ableiten.

Ein weiteres kommt hinzu: Die Kommune gewährt eine Zuwendung stets im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung, d.h. zur Erreichung kommunalpolitischer Zielsetzungen. Insoweit muss der Nachweis auch eine zielbezogene Evaluation (Monitoring) ermöglichen. Würde die Zuwendung nicht zum angestrebten Ziel führen, wäre sie konsequenterweise nicht zu gewähren bzw. nicht fortzuführen. Dabei erweist es sich indessen in der Praxis als ausgesprochen schwierig, für jede Zuwendung klar formulierte (Wirkungs-)Ziele und entsprechende Kennzahlen zur Zielerreichung zu formulieren.

Ein Beispiel:

Die institutionelle Förderung von Sportvereinen orientiert sich oft u.a. an der Zahl der Vereinsmitglieder unter 18 Jahren. Damit soll die Bewegungserziehung Jugendlicher unterstützt werden. Sind aber in diesem Mitgliederbereich hohe Fluktuationen zu verzeichnen, ist der Förderzweck in Frage gestellt, da der Erziehungsgedanke – bezogen auf die einzelnen Jugendlichen – kaum zum Tragen kommt.

Zwar sind die Kommunen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet zu ihren Produkten Ziele und Kennzahlen zu entwickeln. Da die Zuwendungen ja im Zusammenhang mit dem kommunalen Produktkatalog zu sehen ist, besteht insoweit theoretisch kein Problem. Im Idealfall würde das zu einer wirkungsorientierten Steuerung führen. Doch viele Kommunen verfügen derzeit über ein nur rudimentäres Zielsystem;³ zudem gibt es Produkte, für die zwar Kennzahlen ermittelt werden können, deren Bezug zu übergeordneten Zielen und den angestrebten Wirkungen durchaus kritisch zu würdigen ist. Ein ähnliches Problem konstatiert der Normenkontrollrat bei der Gesetzgebung. Als Ergebnis mehrerer Pilotverfahren stellt er fest: „Bei allen Piloten wurde das Problem einer nicht hinreichend konkreten Zielformulierung deutlich. Vor diesem Hintergrund war es bei der Evaluierung schwierig, verlässliche Aussagen zur Zielerreichung zu treffen.“⁴

Zwei Beispiele:

Die Besucherzahlen oder die Platzausnutzung eines von der Kommune unterstützten Theaters lassen sich vergleichsweise einfach ermitteln. Ob mit dem Programm aber die kulturpolitischen Ziele der Kommune verfolgt und die gewünschten Zielgruppen erreicht werden, lässt sich daraus nicht ableiten.

Die Teilnahme an Alphabetisierungskursen ist ebenfalls gut zu ermitteln; dies gilt vermutlich auch für die Erfolgsquote bei Abschlüssen. Das wäre ein erster Schritt zu einer wirkungsorientierten Betrachtung. Mehr aber auch nicht: Denn die eigentliche Aufgabe besteht ja darin, einen Beitrag zur Integration Benachteiligter in das soziale und wirtschaftliche Leben zu erreichen. Dazu liefert die Kennzahl bestenfalls einen ersten Anhaltspunkt.

Vor diesem Problem steht aber die Kommune nicht allein; die Empfängerseite ist an der wirkungsorientierten Betrachtungsweise mindestens in gleichem Maße interessiert. Denn die Empfänger sehen darin positive Auswirkungen auf die Qualität der eigenen Arbeit; zudem

³ Zur Notwendigkeit, den Prozess der Zielformulierung zu intensivieren, s.u.a. KGSt, Kommunalpolitisch steuern mit dem (neuen) Haushalt, Positionspapier 16/2014, S. 5f.

⁴ Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2015, Berlin 2015, S. 42.

versprechen sie sich langfristig Vorteile im Wettbewerb um Fördergelder.⁵ Aber: „Trotz klarer Anerkennung des Mehrwerts von Wirkungsorientierung geben nur 13 Prozent der NPOs an, dass sie Wirkungen ausreichend und ohne Probleme erfassen.“⁶

Nicht unterschätzt werden darf im Übrigen ein besonderes Problem. Indikatoren für die Bewertung von Zuwendungen müssen transparent, nachprüfbar und manipulationssicher sein, d.h. sie dürfen nicht unabhängig von der geleisteten Tätigkeit vom Empfänger selbst unmittelbar beeinflusst werden können.⁷

Unter der Annahme, dass gleichwohl die zuvor geschilderten Probleme gelöst werden können, ergibt sich dann folgende Entscheidungssituation, sofern es sich um ein längerfristig angelegtes Programm oder wiederkehrende Sachverhalte handelt:⁸

Verwendung	Wirtschaftlichkeit	Zielerreichung		Entscheidung
Ordnungsgemäß	Wirtschaftlich	>>50% ⁹	⇒	Fortführung (mit bisherigem Träger)
Ordnungsgemäß	Unwirtschaftlich	>>50%	⇒	Neuer Träger/Eigenerstellung
Nicht ordnungsgemäß	Prüfung nicht erforderlich	>>50%	⇒	Neuer Träger/Eigenerstellung
Ordnungsgemäß	Wirtschaftlich	<50%	⇒	Maßnahme überprüfen
Ordnungsgemäß	Unwirtschaftlich	<50%	⇒	Maßnahme überprüfen/ggf. neuer Träger

Am Ende der Betrachtung steht stets die Frage, ob eine Maßnahme fortgeführt bzw. erneut durchgeführt werden soll. Hierfür ist vor allem der Zielerreichungsgrad ausschlaggebend. Unterschreitet er eine vorher definierte kritische Grenze stellt sich die Frage einer Programmänderung oder sogar eines Verzichts auf das jeweilige Programm. Insofern endet der Zuwendungs-Kreislauf nicht mit dem Verwendungsnachweis sondern beginnt mit einer kritischen Analyse der Förderrichtlinie erneut. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass häufige Änderungen der Fördervoraussetzungen und -bedingungen auf der Seite der potentiellen Empfänger einen beachtlichen Informationsaufwand auslösen.

Ob die fördernde Stelle in der Verwaltung auch die Evaluation zur Zielerreichung durchführen soll, darf zumindest in Frage gestellt werden.

⁵ Vgl. die Studie, Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen, Berlin 2013, S. 16

⁶ Ebd., S. 6

⁷ So ließe sich der Indikator „Platzausnutzung“ eines Theaters durch eine großzügige und nicht auf spezielle mit der Förderung verknüpfte Zwecke gerichtete Vergabe von Freikarten leicht steigern.

⁸ Für einmalige oder seltene Sachverhalte gilt die folgende Betrachtung selbstverständlich nicht.

⁹ Welcher Mindest-Zielerreichungsgrad als hinreichend angesehen wird, ist von der Kommune zu bestimmen.

Zwar besitzt sie die inhaltliche Kompetenz, ist aber im Hinblick auf das eigene Programm nicht unbefangen. Das gilt insbesondere, wenn das Förderprogramm insgesamt in Frage gestellt wird. Ob allerdings eine externe Evaluation stattdessen deswegen in Betracht kommt, soll hier nicht beantwortet werden. Auf welcher Ebene dann die Konsequenzen aus der Evaluation gezogen werden, muss die Kommune in eigener Kompetenz festlegen. Aber auch die Einbindung der Kommunalpolitik ist zu beachten.

Ein Beispiel

Im Ortsteil X gibt es eine kleine, von einem Trägerverein betriebene Mediathek. Sie erhält von der Kommune eine jährliche Zuwendung in Form eines Festbetrages. Die Ausleihzahlen sinken kontinuierlich, so dass die Zielerfüllung nicht mehr gegeben ist. Aber: Der Erhalt der früheren Bücherei ist im Eingemeindungsvertrag seinerzeit zugesagt worden. Ein Ende der Förderung ist daher politisch nicht durchzusetzen.

Ob mit dem bisherigen Träger weitergearbeitet werden kann, richtet sich dann im ersten Schritt nach der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Ist diese nicht gegeben, stellt sich zunächst die Frage von Rückforderungen; in einem zweiten Schritt wäre dann ein Trägerwechsel in Erwägung zu ziehen, wenn auch künftig Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit angebracht sind. Wie dieses Auswahl-Verfahren dann im Einzelnen erfolgt, soll hier nicht weiter betrachtet werden. Allerdings sind die Transparenz und die Nachprüfbarkeit der Entscheidung zu gewährleisten.

Dies gilt auch, wenn die Evaluation ergibt, dass die Arbeit des bisherigen Trägers unwirtschaftlich erfolgte. Zunächst ist zu prüfen, ob der Träger seine Prozesse so umstrukturieren kann, dass eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erfolgen kann. Gelingt dies nicht, kommt ein Trägerwechsel in Betracht; als Alternative ist aber auch die Durchführung in eigener kommunaler Verantwortung zu sehen.

III.

Ein selten betrachteter Aspekt ist die Administration von Zuwendungen auf der Geber- wie auf der Empfängerseite, obwohl „... unter Bürokratieabbau ... die Vereinfachung des Zuwendungsrechts zu den Lieblingen fast aller“¹⁰ gehört. So bedarf es auf der Empfängerseite

¹⁰ Rainer Bode, Bürokratieabbau, Vereinfachung der Zuwendungspraxis und Verwaltungsmodernisierung – geht das immer noch zusammen?, in: AWW (Hrsg.), Bürokratieentlastung des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements, Eschborn 2011, S. 144.

- der Information über Förderprogramme und ihre Inhalte, ggf. mit Nachfragen
- der Formulierung eines auf den Förderzweck zugeschnittenen Antrags, ggf. mit Nachreichung von Unterlagen
- der Aufstellung eines konkreten Finanzierungsflusses nach Bewilligung und Kommunikation an die zuständige Stelle des Trägers
- des Mittelabrufs, ggf. mit Vorlage von Fortschrittsberichten, sowie der Mittelflusskontrolle
- der Verhandlung über ggf. erforderliche Korrekturen im Verlauf einer Maßnahme
- der Erstellung des Verwendungsnachweises, ggf. mit nachzureichenden Unterlagen
- bei Rückforderungen des Gebers Prüfung der Berechtigung, ggf. Verhandlungen mit dem Geber
- Zahlung von Rückforderungen

Aufwand entsteht aber auch auf der Geberseite bei

- der Prüfung von Anträgen
- der Erstellung des Bewilligungsbescheides, u.U. mit Formulierung besonderer Bedingungen
- der Prüfung von Anträgen auf Mittelabruf, insb. von Fortschrittsberichten
- der Auszahlung von Mitteln
- der Prüfung von Anträgen auf Programmänderungen
- der Prüfung des Verwendungsnachweises
- der Prüfung auf Rückforderungen, ggf. Verhandlungen mit dem Empfänger
- ggf. der Beitreibung von Rückforderungen
- Evaluation und Entscheidung über das weitere Verfahren

Zur Ermittlung des Aufwandes kann man sich des bewährten Standard-Kosten-Modells bedienen. Ziel sollte es dabei sein, den administrativen Aufwand durch einfache Prozesse und Standardisierungen so gering wie möglich zu halten, „...da ein solcher Aufwand Ressourcen bindet, die gerade bei kleineren Organisationen des Dritten Sektors naturgemäß knapp sind ...“¹¹ Ein besonderes Problem ergibt sich, wenn eine

¹¹ J.-D. Ovey/S. Ley, Der Ansatz eines Intelligent Monitoring – Erfahrungen aus Großbritannien, in: AWV (Hrsg.), Bürokratieentlastung des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements, Eschborn 2011, S. 232f. Der Aufwand allein für die Informationspflichten, die im Zuwendungsrecht eine besonders große Rolle spielen, wird nur auf der Ebene des Bundes mit rd. 93 Mio. Euro beziffert. Vgl. K. Piontkowski, Vorschläge zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, in: AWV (Hrsg.), Bürokratieentlastung des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements, Eschborn 2011, S. 131.

Maßnahme/ein Projekt von mehreren Gebern gleichzeitig gefördert wird. Differieren die formalen Anforderungen beider Geber, entsteht für den Empfänger erst recht ein unverhältnismäßig hoher Aufwand. Ob diese nicht maßnahmenbezogenen Kosten durch Overhead-Pauschalen gedeckt werden, erscheint zumindest zweifelhaft. Dass es sich dabei um relevante Größenordnungen handelt, zeigt eine neuere Untersuchung zu den Implementationskosten europäischer Förderprogramme. „Die relativen programmbezogenen ... IK (Implementationskosten, d.V.) lagen zwischen rund 10% und knapp 30%. Die Verwaltungen mussten also zwischen 10 und 30 Cent aufwenden, um einen Euro an Fördermitteln auszus zahlen.“¹²

Indessen besteht ein Zielkonflikt im Hinblick auf die spätere Evaluation. Denn die Überprüfung der inhaltlichen Qualität eines geförderten Sachverhalts verlangt im Grunde eine intensive Analyse, die wiederum nur mit einigem Aufwand möglich ist. Nicht ganz zu Unrecht monieren deshalb Zuwendungsempfänger, dass ihnen von öffentlichen Stellen nicht hinreichend Ressourcen für die Wirkungsmessung und Evaluation bzw. zur Erstellung der dafür notwendigen Informationen und Unterlagen zur Verfügung gestellt werden.¹³ Ob es gelingt ein „Intelligent Monitoring“ zu entwickeln, wie dies in Großbritannien vorgeschlagen worden ist,¹⁴ sei hier dahingestellt.

IV.

Der Zuwendungskreislauf ist nie abgeschlossen; dieses Postulat soll auch dazu dienen, langjährige Routinen in Frage zu stellen und die Gewährung von Zuwendungen im Hinblick auf die kommunalen Ziele zu optimieren. Denn Zuwendungen sind nur eine Form der Erfüllung der kommunalen Aufgaben; damit unterliegen auch sie dem aufgabenkritischen Blick. Dass dies in der kommunalen Praxis nicht einfach ist, soll nicht ignoriert werden. Allerdings stellt sich das Problem bei jeder kommunalen Leistung, die auf den Prüfstand gestellt wird. Ein erfolgreiches Zuwendungscontrolling bedarf aber auch der Akzeptanz und Mitwirkung der Zuwendungsempfänger. Daher ist es nicht nur zweckmäßig sondern auch geboten, mit den Empfängern einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu pflegen.¹⁵

Ein Zuwendungscontrolling kann – das ist ein wichtiger positiver Aspekt – aber auch dazu dienen, an die Stelle pauschaler Kürzungen im Rahmen

¹² B. Fährmann/R. Grajewski, K.Reiter, Was kostet nationale Verwaltungen europäische Förderpolitik?, AWV-Informationen Special „Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung“, erscheint demnächst.

¹³ Vgl. Wirkungsorientierte Steuerung (Fn 5), S. 41

¹⁴ Vgl. dazu den Beitrag von J.-D. Ovey/S. Ley (Fn 11)

¹⁵ So auch R. Bode (Fn 10), S. 155

der Haushaltskonsolidierung einen selektiven Blick auf die Zuwendungen zu werfen. Das erfordert allerdings von allen Beteiligten in Politik und Verwaltung eine unvoreingenommene Einstellung.