

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

9 Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben

Die derzeitige Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben führt zu zahlreichen generellen Überschneidungen von Fördermaßnahmen. Diese sind maßgebend dafür, dass Projekte der Wohlfahrtsverbände einschließlich ihrer Mitglieder wiederholt doppelt gefördert worden sind. Die Prüfung der Angemessenheit und Notwendigkeit dieses Mitteleinsatzes ist unterblieben, mangels entsprechender Informationen war sie von vornherein nicht möglich.

Ausgangslage

Nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (NWohlfFöG)¹²⁸ gewährt das Land den Spitzenverbänden, die in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, jährlich eine Finanzhilfe in Höhe von 21.252.000 €. ¹²⁹ Die Finanzhilfe ist nach § 3 Abs. 1 NWohlfFöG für die Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben zu verwenden. Diese Aufgaben und auch der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung wurden in einer Vereinbarung zwischen dem für Soziales zuständigen Ministerium und den Spitzenverbänden näher geregelt. ¹³⁰ Daneben setzt das Land vor allem im Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums nach einer Vielzahl von Förderrichtlinien weitere erhebliche Mittel (Zuwendungen) für Zwecke ein, die auch mit der Finanzhilfe gefördert werden können.

Nach den Feststellungen des LRH lassen es Haushaltsvermerke gemäß § 35 Abs. 2 LHO bei einer Vielzahl von Haushaltsstellen (so auch

¹²⁸ Vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 429).

¹²⁹ Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 NWohlfFöG.

¹³⁰ Vom 12.03.2018 (Nds. MBl. S. 206).

bei der Finanzhilfe nach dem NWohlfFöG) zu, Ausgaben aus verschiedenen Titeln für denselben Zweck zu leisten.

Durch die vorstehenden Rahmenbedingungen entsteht das Risiko von Doppelförderungen, welche nur in Ausnahmefällen durch konkrete Vorgaben ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund sollte durch die Prüfung der Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben insbesondere festgestellt werden, welche konkreten Überschneidungen von Förderzwecken bzw. welche Doppelförderungen gegeben sein könnten und ob die insoweit notwendige Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist. Zu diesem Zweck wertete der LRH für die Jahre 2015 und 2016 die Nachweise über die Verwendung der Finanzhilfen nach dem NWohlfFöG, die für solche Maßnahmen bewilligten Zuwendungen und die jeweils maßgebenden Förderrichtlinien einschließlich der Zweckbestimmungen im Einzelplan 05 aus. Diese Auswertung und die ergänzende Einsichtnahme in Zuwendungsakten führten zu folgenden wesentlichen Prüfungsergebnissen:

Doppelförderungen im Einzelplan 05

Im Zuständigkeitsbereich des Sozialressorts bestanden in den Jahren 2015 und 2016 bei rd. 50 Fördermaßnahmen generelle Überschneidungen der für wohlfahrtspflegerische Aufgaben maßgebenden Förderzwecke. Davon profitierten insbesondere die Wohlfahrtsverbände und deren Mitglieder. Auf diese entfielen neben den Finanzhilfen im Haushaltsjahr 2015 mindestens rd. 36,7 Mio. € (60 %) bzw. im Haushaltsjahr 2016 mindestens rd. 38,1 Mio. € (57 %) der für solche Zwecke bewilligten Zuwendungen. Dabei ragten die Förderbereiche Migration, Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Schuldnerberatung, Sucht sowie HIV und Aids besonders heraus.

Bei den im Sozialbereich geprüften Maßnahmen ist von einer nicht vertretbaren Anzahl von Doppelförderungen und damit von einem nicht wirtschaftlichen Mitteleinsatz auszugehen. In 24 Förderfällen im Jahr 2015 und in 16 Förderfällen im Jahr 2016 stimmten Empfänger und Zwecke überein, sodass voraussichtlich Doppelförderungen vorlagen.

So wurden z. B. Personalausgaben derselben Beratungsstelle sowohl nach einer Förderrichtlinie als auch aus der Finanzhilfe gefördert. In den geprüften Fällen wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 3,5 Mio. € und Finanzhilfen in Höhe von rd. 1,8 Mio. € für denselben Zweck an die gleichen Empfänger geleistet. Nach den Prüfungserkenntnissen sind weitere Doppelförderungen zu vermuten.

Die näher untersuchten Einzelfälle lassen nicht erkennen, dass vor der Bewilligung der Zuwendungen oder nach der Verwendung der Finanzhilfen und Zuwendungen eine Prüfung des sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes stattfand. Diese schied schon wegen der mangelhaften Angaben in den Anträgen und Verwendungsnachweisen aus.

Überschneidungen im Einzelplan 07

Überschneidungen kommen auch im Bereich der Förderung von Kindertagesstätten in Betracht, wenn Wohlfahrtsverbände oder deren Mitglieder als Träger von Einrichtungen Finanzhilfen nach dem Niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) und Zuwendungen für den weiteren Ausbau der Tagesbetreuung erhalten.

Im Bereich des Kultusministeriums verwendeten die Wohlfahrtsverbände Finanzhilfen in Höhe von rd. 1,6 Mio. € (im Jahr 2015) bzw. rd. 1,2 Mio. € (im Jahr 2016) für Zwecke, für welche es mit dem KiTaG und mit einer Förderrichtlinie ausreichende Förderregelungen gibt.

Stellungnahmen der Ressorts

Das Sozialministerium betont, dass der Haushaltsgesetzgeber bei der Veranschlagung der Finanzhilfe bewusst Spielräume für die Verwendung der Mittel gelassen und mit dem Haushaltsvermerk die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen habe. Zu strenge Vorgaben widersprächen „der historisch gewachsenen und sozialpolitisch begründeten Aufgabenteilung zwischen Staat und Freier Wohlfahrt“. Es

bestehe aber Einvernehmen, dass die in Betracht kommende Finanzierung zum Zeitpunkt der Entscheidung in allen Einzelfällen bekannt sein müsse. Ferner weist das Ministerium darauf hin, dass die Finanzhilfe keinen zuwendungsrechtlichen Charakter habe und ein Rechtsanspruch auf Zahlung dieser Mittel bestehe. „Bei der gleichzeitigen Mittelgewährung für gleiche Zwecke sowohl aus Mitteln der Finanzhilfe als auch im Zuwendungswege nach entsprechenden Förderrichtlinien“ handele „es sich um sich ergänzende Finanzierungen aus verschiedenen ‚Töpfen‘, die rechtlich zulässig“ seien.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass die Finanzierung der Träger von Kindertageseinrichtungen einheitlich erfolgt und deshalb (vorsorglich) in der Vereinbarung zwischen dem Sozialministerium und den Wohlfahrtsverbänden eine zusätzliche Förderung der Personalausgaben ausgeschlossen werden sollte. Bei Zuwendungen für den weiteren Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder bestehe ein Doppelförderungsverbot. Dies gelte auch für die Mittel nach dem NWohlfFöG. Darauf werde jetzt nach einer entsprechenden Änderung des Antragsvordrucks konkret hingewiesen.

Würdigung

Nach Auffassung des LRH und auch des Finanzministeriums ist eine Förderung aus verschiedenen Haushaltsstellen für denselben Zweck ausnahmslos und unabhängig von den Haushaltsvermerken nur dann zulässig, wenn sie mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbar und die Förderung im Einzelfall notwendig und angemessen ist.¹³¹ Dass die Finanzhilfe nach dem NWohlfFöG keinen zuwendungsrechtlichen Charakter hat und darauf ein Rechtsanspruch besteht, ist unstrittig, führt jedoch im Ergebnis zu keiner anderen Beurteilung. Im Übrigen gibt auch die maßgebende Vereinbarung über die Verwendung der Finanzhilfe vor, dass der Einsatz der Mittel unter

¹³¹ Vgl. § 7 LHO. Für Zuwendungen gilt zudem gemäß § 23 LHO der Subsidiaritätsgrundsatz.

Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen hat.¹³²

Die unzureichenden Informationen über die Empfänger und die konkrete Verwendung der Mittel führen ferner dazu, dass die Ministerien nicht ausreichend in der Lage sind, die Ergebnisse ihrer Fördermaßnahmen im erforderlichen Umfang auszuwerten und ggf. notwendige Änderungen vorzunehmen.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen hält es der LRH deshalb für erforderlich,

- die Förderzwecke zukünftig klar zu definieren und voneinander abzugrenzen,
- Überschneidungen von Fördermaßnahmen zu vermeiden,
- Doppelförderungen auszuschließen und

die Finanzierung von Projekten so offenlegen zu lassen, dass vor der Bewilligung und nach der Verwendung der Finanzhilfen und Zuwendungen eine Prüfung des sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes stattfinden kann.

¹³² Vgl. § 3 Abs. 7 der Vereinbarung vom 12.03.2018.