

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Management
kommunaler Zuschüsse**



Übersandt an

- Landkreis Cloppenburg
- Landkreis Cuxhaven
- Landkreis Heidekreis
- Landkreis Northeim
- Landkreis Peine
- Stadt Aurich
- Stadt Buxtehude
- Stadt Garbsen
- Stadt Langenhagen
- Stadt Peine

Hildesheim, 29.06.2026

Az.: 10712/6.3–01/2025



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

0	Vorbemerkungen.....	4
1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	6
2	Prüfungsanlass, Prüfungsansatz und Durchführung	9
3	Prüfungsergebnisse.....	14
3.1	Organisation.....	14
3.1.1	Einbindung in Verwaltungsstrukturen	14
3.1.2	Bereitstellung von Fördermitteln	16
3.1.3	Rolle der Organe der Kommunen	18
3.2	Strategische Ausrichtung	20
3.2.1	Förderinteresse	20
3.2.2	Förderziele	22
3.2.3	Erfolgsfaktoren	23
3.3	Grundlagen	24
3.3.1	Förderrichtlinien	24
3.3.2	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	26
3.3.3	Einzelbeschlüsse	27
3.3.4	Sonstige Grundlagen.....	28
3.4	Antragsverfahren.....	29
3.4.1	Förderinformationen und Antragstellung	29
3.4.2	Antragsprüfung und -entscheidung.....	31
3.4.3	Auszahlungen	33
3.5	Nachweis und Prüfung der Verwendung	34
3.6	Evaluation der Förderungen	36
3.6.1	Regelungen zur Evaluierung	36
3.6.2	Durchführung und Häufigkeit von Evaluierungen.....	37
4	Fazit.....	38

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 - Fünf-Säulen-Modell</i>	11
---	-----------

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Checkliste kommunales Zuschussmanagement.....	39
----------	---	-----------

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94)
HH	Haushalt (der Kommune)
HVB	Hauptverwaltungsbeamter/Hauptverwaltungsbeamtin
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Nds. Kommunalprüfungsgesetz - NKPG) vom 16.12.2004, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
üöKp	Überörtliche Kommunalprüfung

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

Vorbemerkungen

- Tz. 1 Die Prüfung „Management kommunaler Zuschüsse“ wies in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten gegenüber zahlreichen anderen Untersuchungen der überörtlichen Kommunalprüfung auf. Bei der Konzeption, den Erhebungen sowie bei der Darstellung der Ergebnisse ergaben sich interessante Resultate.
- Tz. 2 Die geprüften Landkreise und selbständigen Städte unterschieden sich erwartungsgemäß stark in ihrer regionalen Prägung (z. B. ländlicher Raum / Ballungszentren) und ihrer regionalen Wirtschaftskraft (starke oder weniger starke Regionen). Hieraus ergaben sich sehr unterschiedliche Schwerpunkte in den kommunalen Aufgabenfeldern. Die Kommunen verfolgten naturgemäß auch unterschiedliche Entwicklungsziele (z. B. Wirtschafts-, Landwirtschafts- oder Fremdenverkehrsregion). Diese führten wiederum zu unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen in der kommunalen Förderpolitik.
- Tz. 3 Ihr Zuschusswesen organisierten die Kommunen vollständig dezentral¹ und weitgehend auch ohne übergreifende Koordination, Steuerung oder Prüfung. Förderregelungen sowie Verfahren und jeweils geübte Praxis unterschieden sich selbst innerhalb derselben Kommune teilweise deutlich. Eine vergleichende Prüfung von Kommunen setzt voraus, dass hinsichtlich des Prüfungsgegenstands eine ausreichende Homogenität, auch innerhalb der einzelnen Kommunen, besteht. Dies war nicht der Fall, so dass ein vergleichendes Prüfungsergebnis nicht durchgehend formuliert werden konnte.
- Tz. 4 Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt in dieser Prüfungsmitteilung somit einen angepassten Ansatz: Sie stellt Prüfungssachverhalte und vorgefundene Beispiele dar, benennt mögliche Risiken sowie Herausforderungen und liefert Optimierungsansätze. Die Betrachtungen erfolgen in fünf Bereichen des Zuschussmanagements sowie in dem für sämtliche Bereiche relevanten Thema Organisation (sog. 5-Säulen-Modell; vgl. Ziff. 2).

¹ Ausgenommen: Stadt Langenhagen.

- Tz. 5 Inhaltlich bezieht sich die Prüfung auf das Management von kommunalen Zuwendungen in Form von Zuschüssen an nichtstaatliche, private Dritte. Sie schließt einmalige und wiederkehrende sowie projektbezogene und institutionelle Zuschüsse ein, unabhängig davon, ob Kommunen sie als direkte Zuschüsse (ohne Rückzahlungspflicht) oder in sonstiger Form gewährten. Die Prüfung konzentriert sich dabei überwiegend auf das Zuschussmanagement im Bereich des eigenen Wirkungskreises der Kommunen. Nicht Bestandteil der Prüfung sind Zuschüsse im Rahmen der Wirtschaftsförderung.

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die Prüfung führte zu den nachfolgenden, wesentlichen Ergebnissen:

Organisation

Tz. 6 Die geprüften Kommunen organisierten die Gewährung kommunaler Zuschüsse weitestgehend dezentral; sie richteten (mit Ausnahme der Stadt Langenhagen) keine Organisationseinheiten mit zentralen Steuerungs- oder Koordinationsaufgaben für ihr Zuschusswesen ein. Die Kommunen sollten diese Organisationsform für sich prüfen. Dabei sollten sie mindestens eine zentrale Koordination ihres Zuschusswesens in Betracht ziehen, um eine einheitliche und rechtskonforme Förderpraxis sicherzustellen und um bestehenden Herausforderungen zu begegnen (siehe Abschnitt 3.1.1).

Tz. 7 In einzelnen Kommunen fand die überörtliche Kommunalprüfung verbesserungswürdige Verfahren hinsichtlich der Beteiligung kommunaler Gremien im Zuschusswesen vor. Die Kommunen sollten ihre Praxis bei der Gremienbeteiligung mit den kommunalrechtlichen Vorgaben abgleichen, um rechtskonforme Entscheidungen über Förderabsichten und Zuschussgewährungen sicherzustellen (siehe Abschnitt 3.1).

Strategische Ausrichtung

Tz. 8 Die Kommunen stellten teilweise nicht nachvollziehbar dar, ob und wie sich ihre jeweiligen Förderinteressen aus ihren strategischen Zielen ableiteten. Konkrete, mit der Zuschussgewährung verfolgte Ziele waren oft nicht hinreichend definiert. Die Kommunen sollten ihr kommunales Förderinteresse und die konkreten Ziele der Zuschussgewährung in ihren Fördergrundlagen und Entscheidungen verbindlich benennen und dokumentieren, um eine zielorientierte Förderpraxis zu gewährleisten (siehe Abschnitt 3.2).

Grundlagen

- Tz. 9 Die Kommunen gewährten die Zuschüsse auf Basis von förderspezifischen Richtlinien, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Einzelbeschlüssen oder durch verwaltungsinterne Entscheidungen. Lediglich die Städte Garbsen und Langenhagen erließen eine allgemeine Förderrichtlinie. Die Kommunen sollten den Erlass einer allgemeinen Förderrichtlinie prüfen, mit deren Rahmenvorgaben einheitliche Förderverfahren sichergestellt und mit deren Auffangregelungen mögliche Regelungslücken im Zuschusswesen vermieden werden können (siehe Abschnitt 3.3.1).
- Tz. 10 Die Kommunen gewährten Zuschüsse vereinzelt auf Basis von Jahrzehnte alten Beschlusslagen, ohne deren Aktualität neu festzustellen. Um zu vermeiden, dass Zuschüsse ganz oder teilweise ohne einen weiterhin zugrundeliegenden Bedarf geleistet werden, sollten die Kommunen solche Beschlusslagen regelmäßig überprüfen. (siehe Abschnitt 3.3.3).

Antragsverfahren

- Tz. 11 Die Kommunen schöpften verfügbare Möglichkeiten der Digitalisierung in ihrem Zuschusswesen nicht aus. Förderangebote waren in digitalen Medien nur hintergründig präsent, digitale Antragstellungen war nicht immer möglich, volldigitale Antragsbearbeitungen waren nur wenig etabliert. Die Kommunen sollten Möglichkeiten zur Digitalisierung auch im Zuschusswesen nutzen, um Bekanntheitsgrad und Inanspruchnahme von Förderangeboten sowie die Effizienz der Antragsbearbeitung zu stärken (siehe Abschnitt 3.4.1).
- Tz. 12 Die Kommunen führten die Verfahren zur Antragstellung, Antragsprüfung und Antragsentscheidung in ihren Organisationseinheiten nicht einheitlich. In Einzelfällen prüften sie bei wiederkehrenden Zuschussanträgen nicht immer neu, gewährten Zuschüsse ohne konkreten Antrag oder zahlten Zuschüsse ohne Erlass von Zuschussbescheiden bzw. Abschluss von Fördervereinbarungen aus. Die Kommunen sollten ihre Bearbeitungsverfahren unter Beachtung verfahrensrechtlicher Vorgaben organisationsübergreifend regeln, um sie effektiv und effizient sowie rechtssicher zu gestalten (siehe Abschnitt 3.4.2).

Nachweis der Verwendung

- Tz. 13 Die Kommunen forderten jeweils geeignete Nachweise zur Mittelverwendung an, prüften diese aber nicht immer sachgerecht. Insbesondere dokumentierten sie selten das Erreichen des Zuschusszwecks oder das Ergebnis der Prüfung von Rückforderungsansprüchen. Die Kommunen sollten dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit folgend größeres Augenmerk auf die inhaltliche Prüfung der Mittelverwendung legen. Sie sollte die Prüfungen der Mittelverwendung nutzen, um ihr Zuschussmanagement weiter zu optimieren (siehe Abschnitt 3.5).

Evaluation der Förderungen

- Tz. 14 Die Kommunen evaluierten den Erfolg ihrer Förderungen durch Zuschüsse an Dritte häufig nicht; Regelungen zur Evaluierung sahen ihre Grundlagen der Zuschussgewährungen nur selten vor. Um Fehlentwicklungen in der Förderpraxis und nicht auf kommunale Ziele und Aufgaben ausgerichtete Zuschussleistungen zu vermeiden, sollten die Kommunen konsequenter überprüfen, ob Zuschussmittel zielführend eingesetzt wurden (siehe Abschnitt 3.6).

2 **Prüfungsanlass, Prüfungsansatz und Durchführung**

Prüfungsanlass

- Tz. 15 Kommunen obliegen wichtige und vielfältige Aufgaben, insbesondere in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und der Daseinsvorsorge. Hier engagieren sich auch Private, Vereine und andere nichtstaatliche Akteure, z. B. im Sport, in der Kulturpflege, der Kinder-, Jugend- oder Seniorenhilfe, der Erwachsenenbildung, der Integrationsarbeit sowie im Umwelt-, Klima- und Naturschutz. Diese Akteure erhalten für ihre Aufgabenerfüllung regelmäßig finanzielle Unterstützung aus kommunalen Haushalten in Form von wiederkehrenden oder projektbezogenen Zuschüssen (Zuwendungen an private Dritte)². Um kommunale Zuschüsse zielgerichtet, rechtskonform und sparsam zu gestalten, ist die Aufstellung eigener Regeln zu Ziel, Art, Umfang, Verfahren und Kontrolle notwendig.
- Tz. 16 Erfahrungen aus einer vorangegangenen Prüfung der überörtlichen Kommunalprüfung³ zeigten, dass solche Regelungen nicht in allen Kommunen bestehen, diese inhaltlich unzureichend sind oder sie nicht vollständig umgesetzt werden. Beginnend bei der Entscheidung über Zuschussprogramme und Einzelzuschüsse bis hin zu möglichen Verwendungsnachweispflichten und -kontrollen. Dies legt die Frage nahe, ob die Kommunen ausreichend berücksichtigen, dass mit Zuschüssen konkrete Ziele verfolgt werden sollten und das Erreichen dieser Ziele auch zu hinterfragen ist.

Prüfungsansatz

- Tz. 17 Für die Gewährung von Zuschüssen bestehen derzeit keine rechtlichen Regelungen für die Kommunen. Im Bereich der freiwilligen Aufgaben sind sie frei in der Gestaltung ihres Zuschusswesens; auch bei der Auslagerung von Pflichtaufgaben über die Förderung externer Aufgabenträger wie Sozialeinrichtungen, Vereine/Verbände, (gemeinnützige) Unternehmen oder sonstige Dritte bestehen keine gesetzlichen Regelungen zu Umfang und Abwicklung der Förderung.

² Horst, M. „Juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Umsatzsteuer- Arbeitshilfen zum § 2b UstG“ Verlag Springer Gabler Fachmedien, Wiesbaden 2022.

³ Prüfung „Zuwendungen für kulturelle Zwecke“ - Az.: 10712/6.3-2/2019, Kommunalbericht 2021, Seiten 76-87.

- Tz. 18 Das kommunale Zuschusswesen unterliegt den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen sowie den Grundsätzen der Haushalts- und Finanzwirtschaft. Kommunen haben die Gleichbehandlung (potentieller) Zuwendungsempfänger im Rahmen rechtmäßiger Verfahren zu garantieren⁴ und dabei ihre eigene, stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen⁵. Sie sind verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.⁶ Darüber hinaus sollen sie Instrumente wie ein Controlling mit Berichtswesen zur (haushaltswirtschaftlichen) Steuerung der jeweiligen Aufgabenerfüllung sowie Ziele und Kennzahlen als Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle einsetzen.⁷
- Tz. 19 Anhand dieser Vorgaben definierte die überörtliche Kommunalprüfung fünf Bereiche, denen im kommunalen Zuschussmanagement eine besondere Bedeutung zukommt. Diese fünf Bereiche sowie das übergreifende Thema Organisation bilden ein sog. 5-Säulen-Modell, das dieser Prüfung – von der Konzeption über die Erhebungen in den Kommunen bis zur Ergebnisdarstellung in dieser Prüfungsmitteilung - zugrunde lag. Die nachfolgend beschriebenen Bereiche sind dabei nicht nur einzeln und nicht nur einmalig zu betrachten. Sie bilden für den in dieser Prüfung betrachteten Bereich des Managements von Zuschüssen gemeinsam die Basis für einen stetigen Steuerungskreislauf, sind Steuerungsinstrumenten (Berichtswesen, Kennzahlenvergleiche, Controlling) zugänglich und ermöglichen eine effektive und effiziente Steuerung.

⁴ Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG.

⁵ § 110 Abs. 1 NKomVG.

⁶ § 110 Abs. 2 NKomVG.

⁷ § 21 Abs. 1 u. 2 KomHKVO.

Kommunales Zuschusswesen – 5-Säulen-Modell



Abbildung 1 - Fünf-Säulen-Modell

Tz. 20 Basis – Organisation (siehe Abschnitt 3.1)

Mit der Gewährung von Zuschüssen nehmen die Kommunen Aufgaben in ihren unterschiedlichen Aufgabenbereichen wahr. Dies erfordert Grundsatz- und Einzelentscheidungen durch kommunale Gremien sowie die Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen durch die Verwaltung. Das Zuschusswesen ist eingebunden in die Organisationsstrukturen der Verwaltung. Der Bereich Organisation bildet damit die Basis der fünf Säulen dieses Modells.

Tz. 21 Säule 1 – Strategische Ausrichtung (siehe Abschnitt 3.2)

Kommunale Zuschüsse sollten stets den übergeordneten strategischen Zielen der Kommune (z. B. Daseinsvorsorge, Klimaschutz, soziale Teilhabe, Haushaltskonsolidierung) dienen. Kommunale Strategien können umfassenden Charakter besitzen oder sich auf Teilbereiche der kommunalen Aufgaben beziehen. Aus klar formulierten Zielen lassen sich die kommunalen Förderinteressen ableiten. Aus diesen sind konkrete (operative) Förderziele herzuleiten, die messbare Erfolgsfaktoren beinhalten sollten.

Tz. 22 Säule 2 – Grundlagen (siehe Abschnitt 3.3)

Die Gewährung von Einzelzuschüssen sollte auf Basis verbindlicher Grundlagen erfolgen. Dies können allgemeine Förderrichtlinien, spezielle Richtlinien (Förderprogramme), öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder Einzelbeschlüsse der Gremien sein. Die Inhalte dieser Grundlagen sollten eine gleichförmige und rechtskonforme Gewährung der Zuschüsse sicherstellen (siehe Abschnitt 3.3).

Tz. 23 Säule 3 – Antragsverfahren (siehe Abschnitt 3.4)

Die Antragsverfahren sowie die Entscheidungswege für die Zuschussgewährung sollen effizient, transparent und bürokratiearm organisiert sein. Dies gilt für alle Phasen des Förderverfahrens: Die Antragstellung (einschl. Unterlagenübermittlung), die Antragsprüfung sowie die Bewilligung und Auszahlung bzw. die Ablehnung. Hierfür empfiehlt es sich, verbindliche Regelungen zu treffen. Sie dienen der Information der Antragstellenden sowie der Anleitung der Beschäftigten der Kommune.

Tz. 24 Säule 4 – Verwendungsnachweise (siehe Abschnitt 3.5)

Kommunen sollen die zweckentsprechende Verwendung ihrer aus öffentlichen Mitteln geleisteten Zuschüsse in geeigneter Weise und in angemessenem Umfang prüfen. So stellen die Kommunen die Einhaltung der verwaltungsrechtlichen Vorgaben sowie der Grundsätze der Haushalts- und Finanzwirtschaft sicher. Art und Umfang der dafür vorzulegenden Nachweise sowie Umfang und Tiefe deren Prüfung sollten in den jeweiligen Fördergrundlagen festgelegt sein. Etwaige zweckwidrige Mittelverwendungen sind festzustellen und Rückforderungsansprüche sind zu prüfen.

Tz. 25 Säule 5 – Evaluation (siehe Abschnitt 3.6)

Die Evaluierung kommunaler Zuschüsse ist eine systematische Bewertung von Förderungen und Förderprogrammen, um diese auf Effektivität zu überprüfen, Stärken und Schwächen aufzudecken und die Qualität künftiger Maßnahmen zu verbessern. Eine fundierte Evaluation ermöglicht es, die tatsächlichen Wirkungen kommunaler Förderungen nachzuweisen, Fehlsteuerungen zu vermeiden und Prioritäten im Haushaltsvollzug rechtssicher und nachvollziehbar anzupassen.

Durchführung der Prüfung

- Tz. 26 Die Prüfung umfasste zehn Kommunen, davon fünf Landkreise und fünf größere Städte. Dies waren die Landkreise Cloppenburg, Cuxhaven, Heidekreis, Northeim und Peine sowie die Städte Aurich, Buxtehude, Garbsen, Langenhagen und Peine. Die Auswahl berücksichtigte bewusst vier großflächige Landkreise mit vermutlich breitgefächerten Förderungen, den Landkreis und die Stadt Peine mit einem sich überschneidenden Fördergebiet sowie unmittelbar benachbarte Städte Garbsen und Langenhagen in der (Metropol-)Region Hannover. Die Auswahl von Landkreisen und kreis- bzw. regionsangehörigen Städten sollte einer Gegenüberstellung der Situation in den Kommunen mit unterschiedlichen Aufgabenspektren dienen.
- Tz. 27 Nach einer Vorab-Erhebung von Basisdaten mittels softwaregestützter Online-Abfrage im Juni 2025 mit anschließender Auswertung führte die überörtliche Kommunalprüfung in der Zeit vom 05.08.2025 bis zum 23.10.2025 mehrtägige Erhebungen vor Ort bei den beteiligten Kommunen durch. Diese erfolgten durch strukturierte Interviews und ggf. vertiefende Aktenstudien.
- Tz. 28 Den themenbezogene KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“ bezog die überörtliche Kommunalprüfung bei der Prüfungsauswertung mit ein.
- Tz. 29 Die geprüften Kommunen hatten bis zum 26.05.2026 Gelegenheit, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Die Stadt Garbsen sowie die Landkreise Cuxhaven, Northeim und Peine teilten mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichteten. Aufgrund des Hinweises des Landkreises Cuxhaven erfolgte eine redaktionelle Änderung in Tz 106. Die übrigen Kommunen gaben keine Stellungnahme ab.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Organisation

3.1.1 Einbindung in Verwaltungsstrukturen

- Tz. 30 Die Kommunen müssen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben alle jeweils betroffenen Einheiten einbinden und ihre Verwaltungsstrukturen berücksichtigen. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Entscheidung, welche Aufgaben zentral, dezentral oder in einer Mischform ausgeführt werden. Dies gilt auch für den Bereich der Gewährung von Zuschüssen.
- Tz. 31 Die überörtliche Kommunalprüfung fand bei den geprüften Kommunen weit überwiegend eine dezentrale Organisation des kommunalen Zuschusswesens vor. Anfragen und Initiativen zur Gewährung von Zuschüssen nahmen die Kommunen über ihre Leitungsebenen⁸ auf. Soweit Entscheidungen der kommunalen Gremien (Beschlüsse der Fachausschüsse, des Hauptausschusses oder der Vertretung) erforderlich waren, erfolgte deren Vorbereitung durch die jeweils zuständigen Fachbereiche und Fachdienste. Die Facheinheiten setzten später auch die Zuschussverfahren dezentral um. Bei keiner Kommune waren Querschniteinheiten wie z. B. das Finanzwesen oder zentrale Steuerungseinheiten regelmäßig in die Verfahren der Aufstellung von Zuschussprogrammen oder der Zuschussgewährung eingebunden.
- Tz. 32 Keine Kommune verfügte über eine zentrale Stelle, die ein Monitoring⁹ zu laufenden Zuschussprogrammen bzw. -maßnahmen vornahm. Weiter verfügte keine Kommune über zentral vorgehaltene Daten, die Überblicke über die laufenden Zuschussprogramme, bewilligte Einzelzuschüsse oder ggf. bereitgestellte Budgets liefern konnten. Details zu Anzahl und Budgets laufender Zuschussprogramme und Einzelförderungen konnten die Kommunen nur nach ergänzenden Recherchen mitteilen.

⁸ Von der überörtlichen Kommunalprüfung zugrunde gelegte Organisationsstruktur (Organisationsebenen):
1. Leitung (Dezernate) → 2. Fachbereiche (Ämter) → 3. Fachdienste → 4. Sachgebiete/Teams.

⁹ Von der überörtlichen Kommunalprüfung verwendete Definition eines Monitorings:
Kontinuierliche, systematische Beobachtung und Erfassung von Daten und Informationen über Prozesse und Entwicklungen mit dem Ziel, Ist-Zustände zu erfassen, Soll-Ist-Vergleiche zu ermöglichen, Abweichungen zu erkennen und zielgerichtete Entscheidungen zur Steuerung und Anpassung treffen zu können.

- Tz. 33 Einzelne Kommunen verfügten über erste Ansätze, geeignete Aufgaben im Zuschusswesen zentral auszuüben. Die Stadt Buxtehude hatte beispielsweise bereits eine Stelle für das Einwerben und die Koordination von Landes- und Bundeszuschüssen geschaffen. Die Stadt Langenhagen richtete eine fachübergreifende Stelle ein, die Angelegenheiten zu kommunalen Zuschüssen aus allen Bereichen bearbeitete. Sie verfügte hierbei über umfassende Daten, wie etwa gewährte Zuschüsse der Ortsräte.
- Tz. 34 Die Kommunen gewährten ihre Zuschüsse weitgehend ohne zentrale Organisation, Steuerung oder Koordination. Dies führte in den Kommunalverwaltungen zu fehlenden Informationen über Art, Umfang und Anzahl laufender Förderprogramme und gewährter Einzelzuschüsse. Die Informationsdefizite behinderten eine strategische Steuerung des Zuschusswesens (siehe Abschnitt 3.2.1) sowie einen Überblick über die insgesamt für Zuschüsse an Dritte eingesetzten Mittel (siehe Abschnitt 3.1.2) deutlich.
- Tz. 35 Überblick und Steuerung sind im kommunalen Zuschusswesen nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung notwendige Instrumente. Zwar entscheiden die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts¹⁰ grundsätzlich frei darüber, ob sie ihr Zuschusswesen zentral von einer hierfür eingerichteten Stelle (Querschnittseinheit), dezentral in den jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheiten oder in einer Mischform wahrnehmen. Für Organisationsentscheidungen auch im Bereich des Zuschusswesens sind jedoch gleichzeitig die Grundsätze „Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung“¹¹ und „sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit kommunalen Mitteln“¹² zu beachten, da sich die Folgen unmittelbar finanziell auswirken können. Ein strategisch ungesteuertes Ausschütten von Zuschüssen oder fehlende Überblicke über die Zuschussvergaben bergen die Gefahr negativer Auswirkungen für die kommunalen Haushalte¹³. Denen haben die Kommunen durch geeignete organisatorische Maßnahmen entgegenzuwirken.

¹⁰ Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Art. 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung.

¹¹ Vgl. § 110 Abs. 1 NKomVG (Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung bei der Haushaltswirtschaft).

¹² Vgl. § 110 Abs. 2 NKomVG (Sparsame und wirtschaftliche Führung der Haushaltswirtschaft).

¹³ Vgl. KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“.

- Tz. 36 Aus diesem Grund empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung eine Evaluierung der aktuellen Organisationsstrukturen im Zuschusswesen der Kommunen. Bei grundsätzlich dezentraler Organisation der Aufgabenwahrnehmung sollten die Kommunen mindestens übergreifende Monitoring- und Steuerungselemente einführen.¹⁴ Bei einem zentral organisierten Zuschusswesen sollten die Kommunen Schnittstellen zur Abstimmung und Beratung mit betroffenen Facheinheiten einrichten.

3.1.2 Bereitstellung von Fördermitteln

- Tz. 37 Wie alle Ausgaben der Kommune erfordert auch die Gewährung kommunaler Zuschüsse an Dritte eine Bereitstellung von Finanzmitteln im kommunalen Haushalt. Das Haushaltsrecht regelt nicht nur die Veranschlagungspflicht selbst; es gibt auch vor, was bei der Bemessung der erforderlichen Mittel zu beachten ist.¹⁵
- Tz. 38 Die Kommunen stellten die notwendigen Mittel für die Gewährung weitgehend in ihren Haushalten bereit. Teilweise ermittelten sie jedoch die konkreten Förderbedarfe nicht, so dass auch die Veranschlagung und Bereitstellung im Haushalt nicht oder nicht bedarfsgerecht erfolgte. Einzelne Kommunen stellten dagegen z. T. wiederholt Mittel bereit, die von potenziellen Zuschussempfängern nicht oder nur in deutlich geringerem als dem bereitgestellten Umfang abgerufen wurden. Eine Stadt stellte z. B. Mittel für ein Klimaschutz-Förderprogramm bereit, das Sozialleistungsempfänger bei der Anschaffung von Mini-Photovoltaik-Anlagen unterstützen sollte, ohne dass potenzielle Förderempfänger nennenswert Mittel beantragten.
- Tz. 39 Einzelne Kommunen unterhielten Förderprogramme ohne konkret bezifferte Förderbudgets oder ohne Deckelung der Gesamtfördersumme über die Haushaltsansätze. Gemäß den jeweiligen Fördergrundlagen stellten sie die Zuschussmittel „im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel“, „nach Vorjahresansätzen“ oder „bei Bedarf unter Inanspruchnahme der Gesamtdeckung des Teilhaushalts“ bereit.

¹⁵ § 10 Abs. 1 und Abs. 2 KomHKVO.

- Tz. 40 Bei langfristigen, institutionellen Förderungen stellte die überörtliche Kommunalprüfung wiederholt fest, dass die Kommunen die Zuschussbedarfe der Empfänger nicht regelmäßig überprüften. So unterstützte ein Landkreis beispielsweise die in seinem Gebiet ansässigen Träger sozialer Einrichtungen seit vielen Jahren mit einer pauschalen Basisförderung. Eine aktualisierende Prüfung dieser Pauschalen fand nicht statt. Ein positives Beispiel bot der Landkreis Peine: Er prüfte einen Antrag einer gemeinnützigen Organisation auf Erhöhung eines regelmäßig gewährten institutionellen Zuschusses unter Abwägung seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit. Im Ergebnis lehnte der Landkreis die Erhöhung ab und behielt die bisherige Zuschusshöhe bei.
- Tz. 41 Beabsichtigt eine Kommune Ausgaben für Zuschüsse an Dritte, sind dafür notwendige Mittel für eine Veranschlagung im Haushalt konkret zu berechnen. Kann sie den Mittelbedarf vorab nicht sicher ermitteln, sind die Planausgaben mindestens sorgfältig geschätzt zu veranschlagen (§ 10 KomHKVO). Soll eine unbestimmte Anzahl gleichartiger Maßnahmen bezuschusst werden (Förderprogramm), kann die Kommune Zuschussmittel über ein in der Höhe festgelegtes (gedeckeltes) Förderbudget bereitstellen. Gleiches gilt, wenn Zuschussmittel für erwartete, aber bei Haushaltsaufstellung noch nicht beantragte Projekte vorgehalten werden sollen. Soll unterjährig ein vorab nicht veranschlagter Zuschuss gewährt werden, beschließt die Kommune dies gesondert als über- oder außerplanmäßige Ausgabe (§ 117 KomHKVO).
- Tz. 42 Die Kommunen zeigten diesbezüglich die dargestellten Defizite: Sie ermittelten Zuschussbedarfe nicht immer konkret durch Bedarfsberechnungen bzw. -schätzungen, veranschlagten Zuschussmittel nur pauschal oder gewährten Zuschüsse aus Mitteln, die sie nur über die allgemeine Deckung des Haushalts bereitstellen konnten. Ziel einer regelgerechten Veranschlagung ist, Unklarheiten hinsichtlich der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bei den Zuschussvergaben möglichst zu vermeiden. Verbindliche und nachvollziehbare Veranschlagungen stellen die dafür notwendige Transparenz im kommunalen Haushalt sicher (§110 Abs. 3 NKomVG; Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB)¹⁶).

¹⁶ Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung (GoB) sind unter anderem: Grundsatz der Richtigkeit, Grundsatz der Vollständigkeit, Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit sowie der Grundsatz der Wahrheitspflicht.

- Tz. 43 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ihre Veranschlagungspraxis im Zuschusswesen hinsichtlich Bedarfsermittlung und Veranschlagungsverfahren zu präzisieren. Sie sollten nur individuell und konkret ermittelte Finanzbedarfe für ihre kommunalen Zuschüsse mit einer verbindlichen Gesamthöhen je Förderprogramm, -projekt oder -maßnahme über den Haushalt bereitstellen.

3.1.3 Rolle der Organe der Kommunen

- Tz. 44 Mit Fördermaßnahmen in Form von kommunalen Zuschüssen an Dritte erfüllen Kommunen freiwillige Aufgaben innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises¹⁷. Die erforderlichen Grundsatzentscheidungen zu Förderzweck, Umfang und Umsetzung der Fördermaßnahmen trifft die Vertretung der Kommune.
- Tz. 45 Die überörtliche Kommunalprüfung fand verschiedenste Verfahrensweisen vor, wie die Kommunen Entscheidungen im Zuschusswesen trafen. Unterschiede stellte die überörtliche Kommunalprüfung nicht nur zwischen den Kommunen fest, sondern auch innerhalb der Kommunen. Über Zuschussprogramme und Einzelzuschüsse entschieden sowohl Vertretungen (Rat/Kreistag), Hauptausschüsse (Verwaltungs-/Kreisausschuss), die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte (HVB) als auch Fachausschüsse. In einem Beispielfall sagte ein HVB einen angefragten Zuschuss in geringerer Höhe außerhalb von Förderprogrammen oder Haushaltsansätzen zu und veranlasste die Umsetzung durch die Verwaltung. Eine andere Kommune ging davon aus, dass der zuständige Fachausschuss die abschließenden Entscheidungen bei Förderanfragen treffen könne und formulierte bzw. protokollierte Vorlagen und Beschlüsse des Ausschusses entsprechend.
- Tz. 46 Auch für das Zuschusswesen gilt die im NKomVG festgelegte Aufgabenverteilung zwischen den Organen der Kommune. Die Vertretung¹⁸ ist als Etatgeber zuständig für die Bereitstellung von Finanzmitteln. Dies erfolgt über den jährlichen Haushaltsbeschluss oder durch Beschluss von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben.¹⁹

¹⁷ Vgl. § 5 NKomVG.

¹⁸ § 45 NKomVG.

¹⁹ § 58 Abs. 1 Nr. 9 NKomVG.

- Tz. 47 Der Vertretung obliegt zudem der Beschluss über Richtlinien zur Führung der Verwaltung.²⁰ Hierzu gehören auch grundlegende Regelungen im Zuschusswesen. Dies können grundsätzliche, übergreifende Regelungen zur Ausgestaltung von Förderprogrammen, Zielgruppen, Zuschusskriterien, Antragsverfahren, Nachweispflichten, Erfolgskontrollen u. a. sein.
- Tz. 48 Der Hauptausschuss ist über seine originäre Aufgabe, Grundsatzentscheidungen der Vertretung vorzubereiten, in das Zuschusswesen involviert.²¹ Eine weitergehende Zuständigkeit dürfte im Zuschusswesen nur begrenzt vorliegen, da insbesondere seine sog. Auffangzuständigkeit gegenüber Vertretung und HVB²² in diesem Bereich kaum zum Tragen kommen dürfte. Der Hauptausschuss kann Entscheidungen in Zuschussangelegenheiten treffen, wenn ihm Einzelfälle zur Entscheidung vorgelegt werden.²³
- Tz. 49 Die oder der HVB bereitet Beschlüsse der Vertretung zur Gewährung von Zuschüssen vor (insb. im Verfahren zur Haushaltsaufstellung) und setzt diese nach Beschlussfassung um.²⁴ Zur Umsetzung der Beschlüsse, d. h. zur Einzelprüfung von Ansprüchen und Verwendungen, kann die oder der HVB interne Regelungen (z.B. Dienstanweisungen) schaffen, die eine rechtssichere Zuschussgewährung durch die Verwaltung der Kommune sicherstellt. Sonstige Entscheidungen im Bereich des Zuschusswesens, die keine Grundsatzentscheidungen darstellen, trifft die oder der HVB im Rahmen der Zuständigkeit für die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung.²⁵ Dies gilt insbesondere für die Bearbeitung und Entscheidung über Zuschussanträge, für die Entscheidungskriterien bereits über Förderrichtlinien oder konkretisierte Einzelbeschlüsse der Vertretung vorliegen. Ein weiteres Beispiel ist das Aussetzen einer Förderung, soweit notwendige Finanzmittel nicht mehr verfügbar sind.
- Tz. 50 Eine Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf einzelne Fachausschüsse²⁶ der Kommune ist nur möglich für Aufgaben des Hauptausschusses, die in dessen Lückenzuständigkeit fallen.²⁷ Wie dargestellt, fallen

²⁰ § 58 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG, sog. Richtlinienkompetenz.

²¹ Vgl. § 76 Abs. 1 NKomVG.

²² Vgl. § 76 Abs. 2 S. 1 NKomVG.

²³ § 76 Abs. 2 S. 3 NKomVG.

²⁴ § 85 Abs. 1 Nr. 1, 2 NKomVG.

²⁵ § 85 Abs. 1 Nr. 7 NKomVG.

²⁶ § 71 NKomVG.

²⁷ § 76 Abs. 3 S. 1, § 76 Abs. 2 S. 1 NKomVG.

Entscheidungen im Zuschusswesen regelmäßig nicht hierunter. Folglich können Entscheidungen von Fachausschüssen in Zuschussangelegenheiten nur Beschlussempfehlungen zur Bereitstellung notwendiger Finanzmittel darstellen. Für verbindliche Entscheidungen von Fachausschüssen zur Gewährung von kommunalen Zuschüssen sieht die überörtliche Kommunalprüfung keinen Raum.

- Tz. 51 Die Vielfalt der vorgefundenen Entscheidungsverfahren sowie die auch innerhalb der Organisationen variierende Umsetzungspraxis zeigte, dass die Kommunen rechtliche Vorgaben zur Gremienzuständigkeit nicht in allen Fällen konsequent berücksichtigen. Dies barg die vermeidbare Gefahr intransparenter oder sogar angreifbarer Grundsatzentscheidungen im Zuschusswesen.
- Tz. 52 Die Kommunen sollten die Form der Beteiligung ihrer Gremien und deren Funktion in den Zuschussverfahren überprüfen. Entscheidungszuständigkeiten sollten klar und rechtskonform zugeordnet werden, um Entscheidungen in Zuschussangelegenheiten rechtssicher treffen zu können.

3.2 Strategische Ausrichtung

3.2.1 Förderinteresse

- Tz. 53 Die Kommunen verfolgen mit der Gewährung von Zuschüssen an Dritte das Interesse, Vorhaben zu unterstützen, die dem örtlichen Gemeinwohl dienen, kommunalpolitische Zielsetzungen umsetzen und eine nachhaltige Entwicklung des Gemeindegebiets fördern. Beispiele für kommunale Förderinteressen können sein
- die Stärkung der lokalen Wirtschaft
(z. B. Existenzgründungen, Gewerbeansiedlungen),
 - die Förderung von Familien und sozialer Teilhabe
(z. B. Zuschüsse für Kinderbetreuung, Vereinsarbeit),
 - die Unterstützung von Klimaschutz und Nachhaltigkeit
(z. B. Zuschüsse für Photovoltaik, energetische Sanierungen) oder
 - die kulturelle und sportliche Entwicklung
(z. B. Vereinsförderung, Kulturprojekte).

Tz. 54 Alle geprüften Kommunen setzten sich strategische Ziele in den Haushalten oder über gesonderte Strategiepapiere. Diese konnten globalen Charakter besitzen²⁸ oder sich nur auf bestimmte Aufgabenbereiche²⁹ beziehen. Die Kommunen stellten in den vorgelegten Richtlinien, Verträgen und Beschlüssen in den meisten Fällen keine konkreten Bezüge zu vorhandenen strategischen Zielen her oder verwiesen nur sehr allgemein auf diese. Beispiele für in Richtlinien und Beschlüssen allgemein beschriebene Förderinteressen waren:

- „Die Förderung soll dazu beitragen, das Kulturangebot in der Stadt zu intensivieren und zu erweitern.“³⁰
- „Der Landkreis möchte die ärztliche Versorgung auch zukünftig sicherstellen und daher die Niederlassung von Medizinerinnen und Medizinern finanziell fördern.“³¹
- „Der Landkreis fördert (...) Projekte und Maßnahmen von haupt- und ehrenamtlich tätigen Personengruppen, Vereinen und Institutionen, die der Umsetzung des Integrationskonzepts dienen.“³²

Die Kommunen stellten Förderinteressen vereinzelt auch durch eine Negativabgrenzung dar. Hiernach sollte gefördert werden können, was nicht den allgemeinen Zielen der Kommune entgegenstand.³³

Tz. 55 Kommunale Zuschüsse sollten stets einem den strategischen Zielsetzungen der Kommunen folgenden Förderinteressen dienen. Hierzu sollte das spezifische Förderinteresse für jeden Zuschuss nachvollziehbar begründet sowie transparent definiert und abgegrenzt sein. Nicht oder nur vage formulierte Förderinteressen, teils ohne erkennbare Ausrichtung an den strategischen Zielen der Kommune, bergen insbesondere bei Einzelentscheidungen die Gefahr, dass diese nicht zielgerichtet wirken.

Tz. 56 Die Kommunen sollten ihre Förderinteressen konkretisieren und schriftlich festlegen. Sie sollten diese Interessen aus ihren strategischen Zielen ableiten und

²⁸ Stadt Langenhagen „Strategische Ziele 2023 – 2028“; Stadt Buxtehude „Buxtehude 2025 – Kommunale Gesamtstrategie der Stadt Buxtehude“ (Aufzählung nicht abschließend).

²⁹ Stadt Aurich „Masterplan Radverkehr 2030“, Strategiepapier „kommunaler Klimaschutz“; Stadt Garbsen „Aktionsplan Nachhaltigkeit“; Landkreis Cuxhaven „Leitlinien für die strategische Kulturarbeit“; Landkreis Heidekreis „Integrationsstrategie“; Landkreis Northeim „Strategisches Regionalentwicklungskonzept“ (Aufzählung nicht abschließend).

³⁰ Stadt Garbsen - Richtlinien zur Förderung von Musik- und Gesangsgruppen.

³¹ Landkreis Heidekreis - Richtlinie Förderung von Niederlassungen im Landkreis Heidekreis.

³² Landkreis Northeim - Förderrichtlinie zur Umsetzung von Maßnahmen des 1. Integrationskonzepts.

³³ Stadt Buxtehude - Eckpunkte zur Förderung von Kulturschaffenden und Künstler*innen [...] sowie Grundsätze für die Förderung stadtmakingrelevanter Projekte und Veranstaltungen [...].

regelmäßig überprüfen. Bei der Bewilligung einzelner Zuschüsse ist der Bezug zu diesen Förderinteressen ausdrücklich herzustellen und aktenkundig zu machen.

3.2.2 Förderziele

- Tz. 57 Die Ziele kommunaler Zuschüsse leiten sich aus dem oben beschriebenen Förderinteresse ab und konkretisieren dieses. Idealerweise beschreiben sie angestrebte Wirkungen und benennen Zielgruppen sowie Zeiträume eindeutig. Sie geben so belastbare Kriterien vor, anhand derer sich Fördererfolge strategiebezogen messen und belegen lassen.
- Tz. 58 Die Kommunen definierten die Ziele ihrer kommunalen Förderungen oftmals nicht bzw. nicht konkret. Sie stellten häufig zudem keinen konkreten Bezug der Förderung zu den übergeordneten strategischen Zielen der Kommune her. Beispiele für ausformulierte Förderziele mit guten Ansätzen in den vorgelegten Richtlinien waren:
- „Vorrangiges Ziel dieser Richtlinie ist es daher, die Wiederverwendung von Regenwasser zur Schonung der Trinkwasservorräte und die Rückhaltung von Regenwasser bei starken Niederschlägen zu unterstützen.“³⁴
 - „Ziel ... ist es, Gründerinnen und Gründer ... auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit zu unterstützen bzw. übernehmende Gewerbetreibende zu begleiten und eine nachhaltige Verbesserung der Situation des Einzelhandels der Innenstadt zu erzielen.“³⁵
 - „Es soll ein möglichst bedarfsorientiertes und insbesondere diskriminierungsfrei zugängliches Netz an öffentlichen und halböffentlichen Ladestationen (Ladepunkten) gefördert werden.“³⁶

³⁴ Stadt Peine - Richtlinie zur Förderung von Regenwassernutzungsanlagen.

³⁵ Stadt Aurich - Richtlinie zur Förderung von Unternehmensgründungen/-ansiedlungen/-übernahmen in der Innenstadt.

³⁶ Landkreis Cloppenburg - Richtlinie zur Förderung des Ausbaus öffentlicher und halböffentlicher Ladestationen.

- Tz. 59 Keine Kommune beschrieb Förderziele durchgängig oder nach erkennbar festgelegten Regeln. Sie orientierten sich bei der Zielformulierungen nicht an den sogenannten SMART-Kriterien³⁷. Die Beispiele zeigen, dass die Kommunen durchaus Förderziele benennen und formulieren können, auch wenn diese nicht alle Elemente idealer Zielformulierungen enthalten.
- Tz. 60 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, dass die Kommunen Förderziele in allen Richtlinien und Entscheidungen präzise formulieren. Sie sollten qualitative und – soweit möglich – quantitative Zielgrößen festlegen und diese mit Zeitbezug versehen. Klar definierte Förderziele erhöhen die Wirksamkeit der Zuschüsse und erleichtern Evaluation und Berichtswesen. Der Festlegung von Förderzielen sollte eine realistische Bedarfsanalyse vorausgehen die die Grundlage für die Feststellung bildet, ob Maßnahmen geeignet und erforderlich sind und welchen Beitrag die Förderung zur Zielerreichung leisten kann. Die Förderziele sollten hierbei auch den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Zweckbindung kommunaler Mittel Rechnung tragen.

3.2.3 Erfolgsfaktoren

- Tz. 61 Erfolgsfaktoren dienen als Indikatoren, um die Wirkung und Zielerreichung kommunaler Zuschüsse nachvollziehbar und messbar zu machen. Mit ihnen lassen sich Fördererfolge systematisch feststellen und beurteilen. Qualitativ und quantitativ messbare Erfolgsfaktoren sind für eine spätere Evaluationen erforderlich, sowohl bei Förderprogrammen wie auch bei Einzelmaßnahmen.
- Tz. 62 In keiner der vorgelegten Richtlinien, Verträge oder Entscheidungen waren Erfolgsfaktoren klar und messbar definiert.
- Tz. 63 Eine systematische Erfolgsmessung stärkt die Wirtschaftlichkeit, Transparenz und strategische Ausrichtung der Zuschusspraxis. Fehlende Erfolgsfaktoren erschweren die Evaluation der Zuschüsse, weil ihr Erfolg ohne sie nicht objektiv messbar ist. Klare und mit messbaren Zielgrößen versehene Erfolgsfaktoren sind zudem unverzichtbare Grundlage für eine nachvollziehbare und gesteuerte Evaluation der Förderungen. Dies können beispielsweise angestrebte Teilnehmer-,

³⁷ SMART-Kriterien sind erfüllt, wenn Ziele spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminiert formulierte sind. Vgl. Arctic Project Lapland AB, <https://projekte-leicht-gemacht.de/blog/methoden/projektziele/die-smart-formel/> (aufgerufen am 20.03.2026).

Nutzer- oder Besucherzahlen, eingesparte/erzeugte Energien oder verhinderte Einleitungen sein.

- Tz. 64 Die Kommunen sollten wirkungsorientierte Erfolgsfaktoren definieren und standardisieren.

3.3 Grundlagen

3.3.1 Förderrichtlinien

Allgemeine Förderrichtlinien

- Tz. 65 Die Kommunen können durch sog. allgemeine Förderrichtlinien übergreifende, für sämtliche Zuschüsse geltende Regelungen schaffen. Diese stellen sicher, dass die Förderverfahren zielkonform, einheitlich und rechtssicher bearbeitet werden. Zuständig hierfür ist die Vertretung (siehe Abschnitt 3.1.3).
- Tz. 66 Die Städte Garbsen³⁸ und Langenhagen³⁹ erließen allgemeine Förderrichtlinien. Der Landkreis Cloppenburg erließ eine solche für den investiven Bereich⁴⁰. Diese enthielten – in unterschiedlicher Ausprägung – Begriffsdefinitionen, grundlegende Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen, Verfahrensregelungen, Regelungen zur Vorlage und zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung sowie formelle Vorgaben für die Antragstellung.
- Tz. 67 Diese Regelungen stellten sicher, dass auch die nicht von den speziellen Förderprogrammen erfassten Zuschüsse einheitlich behandelt wurden.
- Tz. 68 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, eine allgemeine Förderrichtlinie zu erlassen. Deren Inhalt sollte einen grundlegenden Rahmen vorgeben, an dem sich sowohl die Richtlinien für einzelne Förderprogramme als auch nicht über Richtlinien geregelte Zuschüsse ausrichten können.

³⁸ Richtlinie zur Beantragung von Zuwendungen sowie zur Gewährung von Zuwendungen an Dritte der Stadt Garbsen v. 25.05.2018.

³⁹ Rahmenrichtlinie zur Vergabe von Zuwendungen der Stadt Langenhagen an außerhalb der Stadtverwaltung stehende Stellen (Allgemeine Zuwendungsrichtlinie) vom 23.09.2020.

⁴⁰ Zuwendungsrichtlinien für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landkreises Cloppenburg v. 27.07.2012.

- Tz. 69 Inhalte können beispielsweise Begriffsdefinitionen sowie Regelungen zur Förderfähigkeit, zu möglichen Empfängern, zu Zuwendungsvoraussetzungen (z. B. Zielorientierung), zu Zuwendungsarten, zu Bemessungsgrundlagen, zum Antragsverfahren, zum Bewilligungsverfahren, zu den Auszahlungswegen und -arten, zum Nachweis der Verwendung und deren Prüfung sowie interne Zuständigkeiten sein. Auch bei vertraglichen Vereinbarungen kann die allgemeine Förderrichtlinie als Orientierung dienen. Im Näheren wird auf die Anlage zu dieser Prüfungsmitteilung verwiesen. Hilfreiche Hinweise zur möglichen Ausgestaltung einer allgemeinen Förderrichtlinie finden sich in der Fachliteratur.⁴¹

Spezielle Förderrichtlinien

- Tz. 70 Alle Kommunen erließen Richtlinien für einzelne Förderprogramme. Die Anzahl der im Rahmen der Prüfung vorgelegten Richtlinien variierte von drei in den Städten Langenhagen und Aurich bis zu elf beim Landkreis Peine. Insgesamt legten die geprüften Kommunen 62 Förderrichtlinien vor. Dieses dokumentierte erneut die unter Abschnitt 1 dargestellte Diversität des Zuschusswesens in den geprüften Kommunen.
- Tz. 71 Die Richtlinien enthielten in der Regel Ausführungen zum Antragsverfahren, zur Auszahlung und zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuschüsse. Auch das jeweilige Ziel der Förderprogramme wurde zumindest grundsätzlich dargestellt.
- Tz. 72 Insoweit waren die Richtlinien aller Kommunen in der Regel nachvollziehbar strukturiert.
- Tz. 73 In Einzelfällen legten die Kommunen messbare Ziele und Kriterien zur Zielerreichung fest (siehe Abschnitt 3.2.2). Ebenso sahen die Kommunen eine Evaluation der Förderprogramme in wenigen Richtlinien vor (siehe Abschnitt 3.6). So legte der Landkreis Peine bspw. in der „Richtlinie Kinder- und Jugendfreundlichkeit“⁴² in Ziffer 1 die Absicht fest, am Ende der Förderperiode (2025 - 2027) den Mittelabruf zu evaluieren. Art und Weise von Evaluationen blieb aber aufgrund fehlender Kriterien oft im Unklaren.

⁴¹ KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“, dort Kapitel 2.4.

⁴² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Kinder- und Jugendfreundlichkeit im Landkreis Peine vom 23.10.2024.

- Tz. 74 Über Ziele und Kriterien zur Zielerreichung können die Kommunen eine absolute oder relative Höhe und die Notwendigkeit eines Zuschusses definieren. Durch eine Evaluation lässt sich ermitteln, ob diese Ziele erreicht wurden. Ohne konkrete Ziele, Kriterien zur Zielerreichung und einer Evaluation können die Kommunen nicht belegen, dass die Zuschussgewährung den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprochen hat (siehe Tz. 35).
- Tz. 75 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, für einzelne Förderprogramme Richtlinien zu erlassen und damit die Regelungen einer allgemeinen Richtlinie (siehe Tz. 68) zu ergänzen. Die Kommunen sollten in diesen Richtlinien neben den o. g. Bereichen sowohl die speziellen Voraussetzungen für die jeweilige Förderung, die interne Zuständigkeit, das Verfahren, die Auszahlungsmodalitäten, den Nachweis und die Prüfung der Verwendung sowie auch Grundlagen und Ziele einzelner Förderprogramme darstellen. Insbesondere sollte sie Kriterien zur Zielerreichung definieren und Art und Weise von Evaluationen festschreiben.

3.3.2 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

- Tz. 76 In Bereichen, in denen die bestimmte Zuschussempfänger regelmäßig über einen längeren Zeitraum Zuschüsse erhalten, können die Kommunen die Zuschussgewährung auch über vertragliche Vereinbarungen regeln. Dabei ist zu unterscheiden zwischen „echten“ Zuschüssen auf der einen und Leistungsvereinbarungen mit Entgelten und der Festschreibung und konkreten Ausgestaltung von Maßnahmen auf der anderen Seite.⁴³
- Tz. 77 Die meisten geprüften Kommunen legten entsprechende Vereinbarungen im Rahmen der Prüfung vor. Sie bestanden insbesondere im sozialen und im kulturellen Bereich. In den Vereinbarungen definierten die Kommunen in der Regel das Ziel der Förderung und den Förderbetrag. Auf welche Weise das Ziel erreicht werden soll und welcher Personal- und Mitteleinsatz genau dafür bezuschusst wird, schrieben die Kommunen dagegen oftmals nicht fest. Ebenso, wie die Zielerreichung und die Mittelverwendung überprüft werden soll. Der Landkreis Peine – Fachdienst Soziales – definierte in Leistungsvereinbarungen explizite inhaltliche Anforderungen im Rahmen der Förderungen und hatte hierfür eine entsprechende Vorlage entwickelt.

⁴³ KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“, dort Kapitel 2.2.

- Tz. 78 Vereinbarungen ermöglichen es den Kommunen, die Zuschussgewährung in Absprache mit dem Zuschussempfänger eng mit inhaltlichen Aspekten zu verknüpfen. Sie kann ihre eigenen Zielsetzungen deutlich machen und festschreiben. Dabei sollte sie im Vorfeld prüfen, ob es sich tatsächlich um eine Zuschussvereinbarung handelt oder um eine Leistungsvereinbarung. Weiterhin kann sie auch haushaltsrechtliche Aspekte berücksichtigen. So kann die Auszahlung von Zuschüssen sowohl den Bedürfnissen des Empfängers als auch der kommunale Liquiditätsplanung Rechnung tragen, indem z. B. Zuschüsse in Raten gewährt werden.
- Tz. 79 Die Erfüllung des Zuschusszwecks und die Zuschusshöhe sind regelmäßig zu evaluieren. Sofern die Zuschüsse in Vereinbarungen absolut (Festbetrag) und nicht relativ (Anteil an den Aufwendungen des Empfängers) festgelegt werden, ist für Anpassungen ein erneuter Beschluss über die Zuschusshöhe erforderlich.
- Tz. 80 Vertragliche Vereinbarungen können insbesondere bei institutionellen Zuschüssen sinnvoll sein. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher, diese Form der Zuschussgewährung zu prüfen. Bei der Ausgestaltung sollten die Kommunen die o. g. Punkte berücksichtigen und sich insbesondere auch Rechte einräumen lassen, die eine Evaluation der Zuschüsse ermöglichen.

3.3.3 Einzelbeschlüsse

- Tz. 81 Zuschüsse können auch aufgrund eines einzelnen Beschlusses der Vertretung gewährt werden. Alle Kommunen gewährten Zuschüsse auf Basis solcher Einzelbeschlüssen.
- Tz. 82 In einigen Fällen fassten die Kommunen Beschlüsse über (regelmäßige) Zuschüsse bereits vor Jahrzehnten, ohne diese zwischenzeitlich inhaltlich oder der Höhe nach (dokumentiert) überprüft zu haben. Dies betraf häufig Zuschüsse von vergleichsweise geringer finanzieller Bedeutung, wie z. B. Zuschüsse für den Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge, deren Beschlüsse tlw. aus den siebziger und achtziger Jahren stammten. Es war nicht dokumentiert, ob diese sehr alten Beschlusslagen seitdem aktualisiert bzw. überprüft wurden.

- Tz. 83 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, bei sämtlichen Zuschüssen die zugrunde liegenden Beschlüsse regelmäßig hinsichtlich Zuschusshöhe und sachlicher Notwendigkeit zu prüfen. Dies gilt auch für Zuschüsse mit vergleichsweise geringen Zuschussbeträgen.

3.3.4 Sonstige Grundlagen

- Tz. 84 In einigen Fällen gewährten die Kommunen Zuschüsse aufgrund von Entscheidungen der oder des HVB oder nachgeordneter verwaltungsinterner Stellen. Konkrete Regelungen zu Wertgrenzen oder Übertragungen der Zuständigkeit waren dabei nicht immer ersichtlich. Eine Regelung für die Gewährung von Zuwendungen legte beispielsweise die Stadt Peine vor.⁴⁴ Danach waren Zuwendungen an Dritte bis zum Betrag von 1.250,00 € im Einzelfall Geschäfte der laufenden Verwaltung. Darüber hinaus, soweit sie nach Betrag, Zweck und Empfänger bereits in den Haushaltsplanberatungen spezifiziert oder in einer vom Rat festgelegten Richtlinie festgeschrieben waren.
- Tz. 85 Auch für die durch die/den HVB geführten Geschäfte der laufenden Verwaltung im Zuschusswesen müssen haushaltsrechtliche Voraussetzungen (Haushaltsansatz) vorliegen sowie die Richtlinienkompetenz der Vertretung berücksichtigt werden. Zudem sollte eine klare Abgrenzung der Aufgaben erfolgen (vgl. Abschnitt 3.1.3), vorzugsweise in Form einer allgemeinen Förderrichtlinie.
- Tz. 86 Sollen untergeordnete Ebenen entsprechende Entscheidungsbefugnis erhalten, sind darüber hinaus entsprechende verwaltungsinterne Regelungen zu schaffen. Hierzu kann der/die HVB z. B. Dienstanweisungen erlassen, die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung in den genannten Ausnahmefällen regeln.
- Tz. 87 Die Kommunen sollten die Regelungen ihres Ortsrechts sowie ihre internen Regelungen (z. B. die allgemeinen Dienstanweisungen) hinsichtlich der Entscheidungszuständigkeiten prüfen und im Bedarfsfall entsprechend anpassen.

⁴⁴ vgl. § 2 Buchst. i) der Richtlinien über die Abgrenzung der Geschäfte der laufenden Verwaltung der Stadt Peine in der Fassung vom 25. April 2024.

Exkurs

- Tz. 88 Für Zuwendungen aus dem Landeshaushalt sehen die §§ 23 und 44 der LHO⁴⁵ und die dazu erlassenen Verfahrensvorschriften detaillierte Regelungen zur Gewährung von Zuwendungen vor. Diese gelten für die Gewährung kommunaler Zuschüsse nicht unmittelbar. Das Nds. Ministerium für Inneres und Sport empfahl am 22.11.2022 in einer Dienstbesprechung mit den unteren Kommunalaufsichtsbehörden, in den Kommunen auf eine analoge Anwendung der Zuwendungsvorschriften hinzuwirken, soweit diese bisher keine eigenen Zuwendungsregelungen formulierten (Schreiben v. 23.12.2022 – Az. 33.1-10704). Keine der geprüften Kommunen wendete die Zuwendungsvorschriften der LHO an. Alle geprüften Kommunen hatten in unterschiedlichem Umfang eigene Zuschussregelungen erlassen (siehe Abschnitt 3.3.1).

3.4 Antragsverfahren

3.4.1 Förderinformationen und Antragstellung

Vorabinformationen

- Tz. 89 Je offener und transparenter die Kommunen über die Zuschussmöglichkeiten informieren, desto eher können sie die besten Vorhaben und geeignetsten Akteure auswählen, die zur Erreichung der Förderziele beitragen. Dazu zählt etwa die Veröffentlichung der jeweiligen Zuschussmöglichkeiten im amtlichen Mitteilungsblatt oder an zentraler Stelle auf der Internetpräsenz der Kommune.
- Tz. 90 Oftmals war nicht zu erkennen, dass die Zuschussmöglichkeiten überhaupt öffentlich bekannt waren. Eine Kommune informierte beispielsweise über die Existenz einer Denkmalförderrichtlinie erst im Rahmen eines denkmalrechtlichen Baugenehmigungsverfahrens. Eine Kommune erhielt zu ihrer Richtlinie zur Förderung von Regenwassernutzungsanlagen keine Anträge, weil die Förderrichtlinie offenbar nicht ausreichend bekannt war. Einige Kommunen boten Informationen zu Antragsverfahren und Fördermöglichkeiten online an. Hierzu zählten der Landkreis Cuxhaven, sowie die Städte Garbsen und Langenhagen⁴⁶.

⁴⁵ Nds. Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276 - VORIS 64100 -), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)

⁴⁶ Stadt Langenhagen: Bürgerservice, <https://www.langenhagen.de/buergerservice/dienstleistungen/zuwendungen-zuschuesse-von-der-stadt-langenhagen-900000512-0.html> (abgerufen am 20.03.2026)

- Tz. 91 Die genannten Beispiele zeigen, dass die Kommunen ihre Bemühungen noch ausweiten sollten, um möglichst viele Antragsinteressenten zu erreichen. Sie könnten andernfalls Gefahr laufen, nicht die besten Vorhaben und geeignetsten Akteure auszuwählen.
- Tz. 92 Die Kommunen sollten alle Zuschussmöglichkeiten an zentraler Stelle, möglichst auch als Online-Veröffentlichung, bekannt machen.

Antragstellung

- Tz. 93 Für die effiziente Gestaltung des gesamten Antragsverfahrens sind zudem konkrete digitale Antragsinformationen für die Zuschussinteressenten zielführend.
- Tz. 94 Konkrete Antragsinformationen gaben die Kommunen den Interessenten jedoch selten. Am häufigsten gab es diese Informationen in Förderrichtlinien. In einzelnen Förderrichtlinien regelten die Kommunen ausdrücklich, dass der Antrag formlos gestellt werden kann.⁴⁷ Eine darüber hinaus gehende vollständige Antragstellung in einem Onlineportal bot keine der geprüften Kommunen an.
- Tz. 95 Die überörtliche Kommunalprüfung sieht Optimierungspotenzial bezüglich der Begleitung der Interessenten bei der Antragstellung. Die Kommunen gehen das Risiko ein, den Interessenten nicht die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu bieten.
- Tz. 96 Die Kommunen sollten Regelungen zur Vereinheitlichung der Antragstellung schaffen. Informationen zu Art, Umfang und Form der antragsbegründenden Unterlagen und zu Antragsfristen sind hilfreich. Der mögliche höhere Ressourceneinsatz lässt sich durch konsequente Anwendung digitaler Instrumente nachhaltig kompensieren. Konkrete Handlungsempfehlungen hierzu ergeben sich aus der im Rahmen dieser Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung erstellte Checkliste (vgl. Anlage 1). Weitere Hinweise zum Bereich Antragstellung enthält der Bericht der KGSt® 2/2017.⁴⁸

⁴⁷ Beispiel: Richtlinie über die Förderung privater Denkmaleigentümer im Landkreis Cuxhaven.

⁴⁸ KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“.

3.4.2 Antragsprüfung und -entscheidung

Antragsprüfung

- Tz. 97 Die Verwaltung hat mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG „nach sachlichen Gesichtspunkten und nach dem Grundsatz einer gleichmäßigen Behandlung aller Förderungsinteressenten zu befinden und nicht willkürlich zu verfahren“⁴⁹. Der Haushaltsgrundsatz der wirtschaftlichen Führung der Haushaltswirtschaft findet Beachtung, wenn die Kommunen die Prüfungsverfahren effizient gestalten.
- Tz. 98 Alle Kommunen führten ihre Prüfungsverfahren im eigenen Haus unterschiedlich durch. Auch innerhalb ein und derselben Organisationseinheit, etwa im selben Fachbereich, war dies teilweise der Fall.⁵⁰
- Tz. 99 Die Verwaltungen konnten zwar oftmals die Vollständigkeit der Antragsunterlagen feststellen. Jedoch fehlten ihnen überwiegend ergänzende konkrete Prüfungskriterien. Sie mussten in jedem Einzelfall neu und gesondert abwägen, ob und inwieweit ein beantragtes Vorhaben das Förderinteresse erfüllen. Kriterien für die Vorhabenauswahl und die Ausübung des Ermessens lagen in diesen Fällen ebenfalls regelmäßig nicht vor. Solche Regelungen gab es bei vereinzelten Förderrichtlinien. Ein gutes Beispiel hierfür ist eine Richtlinie zur Förderung von Projekten im Bereich Kunst und Kultur, in der allgemeine, strukturelle und inhaltliche Förderkriterien enthalten waren.⁵¹
- Tz. 100 Ganz überwiegend fehlten Prüfungsvermerke. Dies galt sowohl bei den geprüften Einzelanträgen als auch bei geprüften Anträgen aufgrund von Förderrichtlinien.
- Tz. 101 Wegen der festgestellten fehlenden konkreten Prüfungskriterien und der fehlenden Prüfungsvermerke können die Verwaltungen die Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht ausreichend belegen. Dies begünstigt die Gefahr anfechtbarer Entscheidungen. Außerdem handeln sie ineffizient, da die jeweiligen antragprüfenden Stellen das Prüfungsverfahren eigenständig und jeweils nur für eine begrenzte Anzahl von Fällen ausgestalten müssen. Das verursacht einen übermäßigen Ressourceneinsatz, der vermeidbar ist.

⁴⁹ Der Präsident des Bundesrechnungshofs: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich - 2. Auflage 2016, in: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 10.

⁵⁰ Beispiele: Stadt Aurich, Landkreis Cloppenburg.

⁵¹ Stadt Garbsen.

- Tz. 102 Die Kommunen sollten auch die Antragsprüfung durch eine Anpassung der Organisation (siehe Abschnitt 3.1.1) und durch eine allgemeine Förderrichtlinie (siehe Abschnitt 3.3.1) effizienter ausgestalten und damit den Ressourceneinsatz und die Rechtssicherheit getroffener Entscheidungen optimieren. Prüfvermerke sollten durchgehend vorliegen.

Antragsentscheidung

- Tz. 103 Die Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist bei der Entscheidung über Anträge ebenso wichtig. Denn selbst sachgerechte Antrags- und Prüfungsverfahren verhindern nicht, dass bei der Auswahl der Vorhaben Fehler unterlaufen können.
- Tz. 104 In der Dokumentation der Entscheidung über die Auswahl der Zuschussbegünstigten blieb oft offen, ob es Antragskonkurrenzen gab oder hätte geben können.
- Tz. 105 Zum Teil entschieden unzuständige Bedienstete über die Zuschussgewährung. Die Begründungen hierfür waren pragmatisch, dennoch nicht immer tragfähig (z. B.: „...weil es die Vertretung sowieso gewollt hätte“). Die Stadt Peine zeigte hier ein gutes Beispiel und vermied dies, indem sie die Entscheidungszuständigkeiten für Zuwendungen ausdrücklich in ihrer Richtlinie über die Abgrenzung der Geschäfte der laufenden Verwaltung regelte.
- Tz. 106 Es wurde teilweise nicht dokumentiert, wie die jeweils gewährte Zuschusssumme zustande kam. Z. B. legte ein Entscheidungsgremium einer Kommune bei einer Entscheidung über eine Einzelförderung die Zuschusssumme trotz Zweifel an der Zuschusshöhe aus der Mitte des Gremiums fest.⁵²
- Tz. 107 Die Verwaltungen gewährten nach der getroffenen Entscheidung Zuschüsse in Einzelfällen ohne Bescheid, schriftliche Vereinbarung oder andere Bewilligungsinstrumente. Dies geschah z. B. bei Zuwendungen im sozialen Bereich einer Kommune.

⁵² Landkreis Cuxhaven.

- Tz. 108 Die Vertretung einer Kommune fasste im Jahre 1978 einen Beschluss über Zuwendungen im kulturellen Bereich. Sie gewährte in allen Folgejahren all jenen kulturellen Einrichtungen einen Zuschuss, die seinerzeit in der Beschlussvorlage aufgelistet waren. Jährliche wiederkehrende Entscheidungen über diese Zuschüsse traf die Vertretung nicht.
- Tz. 109 Bei einer Kommune kam es sogar zu einer Rücküberweisung eines Zuschusses, weil die Bankverbindung einer zuschussempfangenden Einrichtung nicht mehr existierte. Die Einrichtung selbst existierte ebenfalls nicht mehr.
- Tz. 110 Die genannten Beispiele zeigen, dass bei den Kommunen eine Entscheidungs- und Umsetzungsroutine eintrat, die nicht ausreichend hinterfragt wurde. Diese ist aus Gründen des Pragmatismus nachvollziehbar. Sie birgt aber die Gefahr, dass Fehler bei der Zuschussentscheidung auftreten.
- Tz. 111 Um Fehler zu vermeiden und rechtmäßige Entscheidungen im Zuschusswesen zu treffen, sollten die Kommunen Regelungen zur Entscheidung über Anträge treffen. Die genannte Regelung der Entscheidungszuständigkeiten der Stadt Peine kann hierfür als ein gutes Beispiel dienen. Auch die empfohlene übergreifende, allgemeine Förderrichtlinie (Abschnitt 3.3.1) bietet sich hierfür an.

3.4.3 Auszahlungen

- Tz. 112 Die Kommunen können die Zuschussmittel aus unterschiedlichen Anlässen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten auszahlen. Hierbei ist auch ein zeitnaher Einsatz der ausgezahlten Mittel wichtig.
- Tz. 113 Es bestand erwartungsgemäß ein breites Spektrum an Auszahlungszeitpunkten und -anlässen:
- Vor Durchführung einer geförderten Maßnahme (Vorschüsse)
 - Nach Durchführung einer geförderten Maßnahme (Kostenerstattung)
 - In Abschlägen/Raten (z. B. Sach- u. Personalkostenzuschüsse)
 - Nach Mittelabruf
 - Ohne Mittelabruf

Ein Landkreis zahlte eine Basisförderung an fünf Wohlfahrtsverbände sofort nach Beschluss des eigenen Haushalts aus, ohne dass ein konkreter Auszahlungsanlass bzw. Mittelabruf durch die Zuschussempfangenden dokumentiert war.

- Tz. 114 Die Kommunen legten nicht immer sichtbaren Wert auf einen zeitnahen Einsatz der Mittel durch die Zuwendungsempfänger. Dies kann sich bei „zu früh“ ausgezahlten Zuschüssen negativ auf die Liquidität auswirken und zur Aufnahme oder Erhöhung von Liquiditätskrediten beitragen.
- Tz. 115 Die Kommunen sollten bei allen Zuschüssen dafür Sorge tragen, dass diese erst ausgezahlt werden, wenn sie auch benötigt werden. Sie sollten in geeigneten Fällen einen zeitnahen Mitteleinsatz bereits im Rahmen der Bewilligung vorgeben (z. B. durch eine Auflage oder Bedingung).

3.5 Nachweis und Prüfung der Verwendung

- Tz. 116 Die Prüfung der Mittelverwendung soll feststellen, ob Begünstigte die erhaltenen Zuschüsse vollständig zweckentsprechend verwendeten, ggf. den Finanzierungsplan einhielten und mögliche Auflagen und Bedingungen der Kommune als Zuschussgeber erfüllten. Hierzu führen die Kommunen Prüfungen von vorzulegenden Verwendungsnachweisen durch, aus denen sich im Einzelfall auch Rückforderungsansprüche ergeben können.
- Tz. 117 Fast immer prüften die Kommunen die vorgelegten Verwendungsnachweise rechnerisch (Belegprüfungen). Dort, wo eine inhaltliche Prüfung zur Einhaltung des Zweckes notwendig war, erfolgte diese nicht immer. Einige Kommunen prüften die Verwendung, in dem sie die Maßnahme bei deren Umsetzung aktiv begleiteten (z. B. durch Prüfung von Quartalsabrechnungen). Nicht alle Kommunen nahmen in diesen Fällen noch eine abschließende Prüfung vor.
- Tz. 118 Bei Stichproben stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass selbst Plausibilitätsprüfungen bei Vorhaben mit erheblicher finanzieller Bedeutung und Komplexität unterblieben waren. Beispielsweise erkannte bzw. hinterfragte eine Kommune nicht den sukzessiven Rückgang des Personalbestands eines Sozialleistungsträgers, der institutionelle Personal- und Sachkostenzuschüsse erhielt.
- Tz. 119 Darüber hinaus dokumentierten die Kommunen die Ergebnisse ihrer Nachweisprüfungen eher selten; konkrete Prüfungsvermerke fehlten überwiegend. Ebenso fehlten Hinweise, inwieweit die Kommunen Rückforderungsansprüche in Einzelfällen feststellten und verfolgten. Bei finanziell bedeutenden Zuschussgewährungen lagen Ergebnisse umfassender Verwendungsprüfungen nicht immer vor.

- Tz. 120 Allgemeine Regelungen zur Verwendungsnachweisprüfung legten die Kommunen nicht vor. Es fehlten z.B. Vorgaben, in welchen Fällen, in welchem Umfang von welcher Stelle in der Verwaltung geprüft werden soll und wie diese zu dokumentieren sind.
- Tz. 121 Die obigen Beispiele zeigen den Optimierungsbedarf hinsichtlich der Prüfung der Mittelverwendung auf. Eine ausbleibende oder qualitativ unzureichende Prüfung hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung von Zuschussmitteln birgt die Gefahr, dass zweckwidrige Mittelverwendungen nicht erkannt und schlimmstenfalls langfristig fortgesetzt werden. Kommunale Ziele, auf die eine Zuschussgewährung ausgerichtet war, werden dauerhaft nicht erreicht. Eingesetzte Mittel gehen für die Zweckbestimmung oder für andere Einsatzmöglichkeiten zu Lasten des Gesamthaushalts der Kommunen verloren. Dieser Gefahr können die Kommunen mit allgemeinverbindlichen Regelungen zur Verwendungsnachweisprüfung entgegenreten und gleichzeitig ihre Nachweisprüfung effizienter gestalten.
- Tz. 122 Insbesondere eine Regelung der Prüfungszuständigkeit ist aus der Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung zielführend. Bei Zuschüssen von erheblicher finanzieller Bedeutung für die Kommune solle sie eine neutrale, nicht in das Antragsverfahren involvierte Einheit mit der Prüfung befassen. Teilweise haben Kommunen dies den unabhängigen Rechnungsprüfungsämtern übertragen (vgl. § 155 Abs. 2 NKomVG). Auch aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung kann dies – je nach Lage in den Kommunen – eine geeignete Lösung darstellen und zur Qualitätssteigerung in der Prüfung beitragen.
- Tz. 123 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die zweckentsprechende und rechnerisch vollständig nachgewiesene Mittelverwendung insbesondere bei komplexen und/oder maßgeblich bezuschussten Vorhaben umfassend zu prüfen und zu dokumentieren. Dies auch, um evtl. erkannte Rückforderungsansprüche zu erkennen und rechtskonform durchsetzen zu können. Die Kommunen sollten ihre Verwendungsnachweisprüfung durch verbindliche Prüfungsstandards vereinheitlichen. Weitere Hinweise zum Bereich Prüfung von Verwendungsnachweisen enthält der Bericht der KGSt® 2/2017.⁵³

⁵³ KGSt®-Bericht 2/2017 „Fördercontrolling: Kommunale Zuschüsse zukunftsfähig gestalten“.

3.6 Evaluation der Förderungen

3.6.1 Regelungen zur Evaluierung

- Tz. 124 Mit entsprechenden Erfolgskontrollen zu den verfolgten (strategischen) Zielen stellen die Kommunen fest, ob und inwieweit die Förderungen zur Zielerreichung beigetragen haben. Diese Erkenntnisse erlauben eine systematische Bewertung, auf deren Grundlage sachgerecht über eine Fortsetzung und Anpassung der Förderpraxis entschieden werden kann.
- Tz. 125 In Richtlinien und Einzelentscheidungen der Kommunen waren weit überwiegend keine Regelungen zu erkennen, ob und wie eine Evaluation der Förderung vorgenommen werden soll. Ein positives Beispiel war die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Kinder- und Jugendfreundlichkeit des Landkreises Peine, die auch Evaluierungsvorgaben beinhaltete. Auch Zuwendungsvereinbarungen der Kommunen enthielten teilweise Regelungen zur Überprüfung bzw. regelmäßigen Anpassung der Zuschusshöhe, aber ebenfalls meist keine Regelungen zur Evaluation der Vereinbarung insgesamt.
- Tz. 126 Fehlen klare Regelungen zur Durchführung von Evaluierungen, werden diese nicht oder nicht regelmäßig genug durchgeführt. Es kann der Eindruck entstehen, dass Überprüfungen der Zuschussgrundlagen und -praxis gänzlich ungesteuert und nur nach öffentlicher Kritik oder aufgrund notwendiger Haushaltskonsolidierungen stattfinden. Bei ausbleibenden Evaluationen kann zudem unerkannt bleiben, dass die mit Zuschussgewährungen angestrebten Ziele zu langsam oder gar nicht erreicht werden. Hierbei besteht somit die Gefahr, dass Finanzmittel ineffizient oder ohne konkreten Nutzen eingesetzt werden. Fehlen diese Mittel zur Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben, werden Finanzkraft und Liquidität der Kommune unnötig beeinträchtigt.
- Tz. 127 Die Kommunen sollten Zuschussgrundlagen mit klaren Regelungen zu Evaluierung der Förderung versehen. Diese sollten qualitative und quantitative Bewertungskriterien beinhalten, die Zuständigkeiten für die Durchführung, die Datenerhebung und ein Berichtswesen festlegen. Sie sollten sicherstellen, dass Evaluationsergebnisse in laufende und zukünftige Förderprozesse Eingang finden.

3.6.2 Durchführung und Häufigkeit von Evaluierungen

- Tz. 128 Eine Evaluierung von Zuschussprogrammen und -entscheidungen kann nach deren Abschluss oder, bei länger laufenden Projekten und Vereinbarungen, in regelmäßigen Abständen erfolgen. Sie kann als einfache summarische Prüfung oder auch als Maßnahmenkritik erfolgen.
- Tz. 129 Vereinzelt führten Kommunen Evaluationen durch, ohne diese zuvor in ihren Richtlinien festgeschrieben zu haben.⁵⁴ Ebenso führten einzelne Kommunen Evaluationen nicht durch, obwohl dies in den Fördergrundlagen festgelegt war. Beispielsweise sah die Richtlinie eines Landkreises für die Förderung der Denkmalpflege einen jährlichen Bericht an den Kreisausschuss vor, der jedoch nie erfolgte. Ein positives Beispiel fand die überörtliche Kommunalprüfung beim Landkreis Northeim vor: Hier erfolgte die gemäß Vertretungsbeschluss vorgesehene Evaluation eines Zuschussprogramms planmäßig nach einem Jahr. Das Programm wurde eingestellt, da die erhoffte Resonanz ausblieb.
- Tz. 130 Insbesondere vor dem Hintergrund knapper finanzieller Mittel ist es nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung grundsätzlich erforderlich, dass Zuschüsse regelmäßig und umfassend evaluiert werden. Die Durchführung und Häufigkeit von Evaluationen kommunaler Förderprojekte müssen der Verantwortung der Kommune für die von ihr verwalteten Mittel Rechnung tragen.
- Tz. 131 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, bei Einzelvorhaben oder kurzfristigen Förderungen einen bestimmten Zeitpunkt für eine Erfolgskontrolle (Evaluierung) festzulegen. Bei mehrjährigen Förderprogrammen und unbefristeten Richtlinien empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, die Fördermaßprogramme regelmäßig, beispielsweise spätestens nach drei Jahren, auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen. Durchgeführte Evaluierungen sollten in geeigneter Form nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden und in zukünftige Förderentscheidungen einfließen.

⁵⁴ Z. B. Landkreis Cuxhaven und Stadt Garbsen bez. der Förderung von Balkonkraftwerken, Landkreis Cloppenburg bez. der Förderung von Ladesäulen.

4 Fazit

- Tz. 132 Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen stehen viele Kommunen unter Konsolidierungsdruck. Im Bereich der Gewährung kommunaler Zuschüsse ist ein wirksames Management Voraussetzung für ein zielgerichtetes und ressourcenschonendes Verwaltungshandeln. Dieses muss an mehreren Aufgaben im Zuschusswesen ansetzen. Nur ein Ineinandergreifen von Maßnahmen in allen fünf Säulen⁵⁵ des Zuschussmanagements sowie in der Organisation führt zu dem notwendigen Überblick und der Steuerbarkeit des gesamten Zuschusswesens.
- Tz. 133 Die Prüfung zeigte, dass in zahlreichen Bereichen Optimierungspotenziale bestehen. Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung bedarf es zur Verbesserung des Managements im Zuschusswesen vor allem Maßnahmen für eine schlanke und gleichzeitig wirksame Organisation, gezielter Förderstrategien, straffer Verfahren sowie der Evaluation von Zuschüssen. Viele gute Ansätze und Beispiele waren in einzelnen Fällen erkennbar, so dass die Kommunen hier bereits auf einem guten Weg sind, der weiter beschritten und ausgebaut werden sollte.

Im Auftrag



Heike Fliess

⁵⁵ Strategische Ausrichtung, Fördergrundlagen, Antragsverfahren, Verwendungsnachweis und Evaluation (vgl. Abbildung 1 in Abschnitt 2).

Anlage 1

Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Checkliste kommunales Zuschussmanagement ⁵⁶

Regelungsoptionen im kommunalen Zuschusswesen

Das kommunale Zuschusswesen sollte auf grundlegende, allgemeingültige Regelungen aufgebaut werden. Bei gleichgelagerten Zuschüssen bieten sich konkretisierende Förderrichtlinien an. Die nachfolgende Checkliste kann Hinweise geben, welche Regelungen in allgemeinen oder auch in speziellen Förderrichtlinien getroffen werden sollten und auf welche Aspekte bei der Gewährung von Zuschüssen ein besonderes Augenmerk gelegt werden sollte. Diese Hinweise sollten sinngemäß auch bei der Gewährung von Einzelzuschüssen ohne entsprechende Richtlinien berücksichtigt werden.

Die Checkliste ist nicht abschließend.

Denkbar ist, dass für spezielle Zuschüsse weitere Verfahrensschritte zu beachten oder notwendig sind. Dies gilt z. B., wenn weitere Zuschussgeber involviert sind. Ebenso sind nicht alle Punkte bei jedem Zuschussverfahren zwingend zu beachten. Ihre Notwendigkeit sollte im Vorfeld der Zuschussgewährung oder bei der Formulierung einer Richtlinie geprüft werden. Regelmäßig ist darauf zu achten, welchen Umfang und welche finanzielle Bedeutung der einzelne Zuschuss für die Kommune und auch die Zuschussempfängerin bzw. den Zuschussempfänger hat. Auch in weiteren Veröffentlichungen finden sich zu diesen Fragen hilfreiche Hinweise.

Checkliste	Regelung erfolgt in ...		
	Einzel- zuschuss	allgemeiner Förderrichtlinie	spezieller
Kommunale Förderinteressen			
Bestehen Grundsatzentscheidungen (Strategien) dazu, in welchen Aufgabenbereichen Zuschüsse eingesetzt werden (können/sollen)?	☐	☐	☐
Dient die Förderung einer konkreten kommunalen Aufgabe?	☐	☐	☐
Ist die Förderung Dritter für eine Aufgabenerledigung erforderlich?	☐	☐	
Ist die Förderung alternativlos (z.B. keine Selbsterledigung möglich, nicht durch andere Maßnahmen erreichbar)?	☐	☐	
Wird das Förderinteresse in der Richtlinie konkret benannt?	☐		☐
...			
Förderziel			
Verfolgt das zu fördernde Vorhaben strategische Ziele der Kommune?	☐	☐	☐
Verfolgt das zu fördernde Vorhaben darüber hinaus operative Ziele (definierte Produktziele) der Kommune?	☐		☐
Verfolgt das Vorhaben weitere individuelle Ziele der Kommune?	☐		☐
Wird das Förderziel in der angewendeten Förderrichtlinie bzw. im Beschluss zur Einzelförderung konkret benannt?	☐	☐	
...			

⁵⁶ Erstellt im Rahmen der Prüfung „Management kommunaler Zuschüsse“ (2026).

Zuschussmittel/Zuschussbudget			
Ist festgelegt, aus welchem Haushaltsansatz das Zuschussbudget gebildet wird?	☐	☐	☐
Ist das Zuschussbudget konkret beziffert bzw. ist festgelegt, wer das konkrete Zuschussbudget (später) bestimmt?		☐	☐
Wurde der Budgetbedarf nach objektiven Kriterien ermittelt?		☐	☐
Ist das Zuschussbudget im Finanzsystem abgebildet? Lassen sich Einzelförderungen konkret buchhalterisch zuordnen?	☐	☐	
...			
Erfolgsfaktoren			
Sind Kriterien/Messgrößen formuliert, die zur Messung eines Grads der Zielerreichung geeignet sind (Wirkungs- und/oder Erfolgsindikatoren)?	☐	☐	☐
Sind formulierte Erfolgsfaktoren auch auf eine spätere Evaluation der Fördermaßnahme ausgerichtet und hierfür geeignet?	☐		☐
...			
Zuwendungsoptionen			
Werden Art und Form der Förderung konkret festgelegt? Beispiele: • Projektförderung / institutionelle Förderung • investive Förderung / konsumtive Förderung • Vollfinanzierung / Festbetragsfinanzierung (festgelegte Summe) / Anteilsfinanzierung (prozentualer Anteil an zuwendungsfähigen Ausgaben) / Fehlbedarfsfinanzierung (Defizitausgleich der bezuschussten Ausgaben) • Klassischer („verlorener“) Zuschuss / rückzahlbarer Zuschuss (z.B. nach Erfolgseintritt) / Zuschuss als Kredit	☐	☐	☐
...			
Fördergrundlage			
Ist begründet festgelegt, auf welcher Basis die Zuschussgewährung erfolgt (z. B. Zuwendungsbescheid, Fördervereinbarung o. ä.)?	☐	☐	☐
Ist sichergestellt, dass die Grundlage der Förderung (Einzelbeschluss, Richtlinie o. a.) regelgerecht zustande kam und aktuell rechtsgültig ist?	☐		☐
Ist sichergestellt, dass zu beachtende Rechtsvorschriften berücksichtigt /eingehalten werden (z.B. allgem. Haushaltsrecht, EU-Beihilferecht)?	☐	☐	☐
...			
Antragsverfahren			
Sind die Verfahrensschritte von der Antragstellung bis zur Antragsentscheidung verbindlich geregelt?		☐	☐
Sind Förderungen selbst und entsprechende Antragsinformationen ausreichend öffentlich bekannt gemacht und für Interessenten verfügbar, z. B. in den digitalen Medien? Beispiele: • Informationsblätter zu Förderprogrammen mit Angaben zu... Fördervoraussetzungen, (digitalen) Antragswegen, Antragsfristen, Art, Umfang und Form notwendiger Antragsunterlagen, späteren Nachweispflichten. • Beschreibungen, inwieweit mögliche Förderungen kommunale Strategien und Ziele unterstützen und welcher Benefit jeweils für die Kommune und für die Zuschussempfänger eintreten soll.	☐	☐	☐

Sind Antragsform (förmlich/formlos) sowie Art und Umfang der vorzulegenden Unterlagen hinreichend bestimmt?		☐	☐
Ist für Förderungen festgelegt, welche Unterlagen in welcher Form vorzulegen sind? Beispiele: • Vollständiger Ausgabenplan (Personal-, Sach- und Finanzierungskosten) • Lückenlosem Finanzierungsplan (Eigenmittel / Co-Finanzierer / Kredite) • Wirtschaftlichkeitsberechnungen / Gewinnerwartungen / Amortisationspläne	☐	☐	☐
Stehen den Interessenten Antragsvordrucke online zur Verfügung?		☐	☐
Ist sichergestellt, dass vorrangige Förderungen (z. B. aus Bundes- oder Landesmitteln) zur Vermeidung von Doppelförderungen geprüft und berücksichtigt werden?	☐	☐	☐
Ist sichergestellt, dass alle Entscheidungskriterien bei der Antragsprüfung ausreichend berücksichtigt werden (z. B. Antragscheckliste, Prüfungs-/Bearbeitungsbogen)?		☐	☐
Sind alle notwendigen Regelungen im Zuwendungsbescheid bzw. in der Fördervereinbarung enthalten? Beispiele: • Zuschusszweck konkret benannt (genaue Anforderung zur Verwendung der Förderung, Messbarmachung) • Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgaben • Festlegung des Bewilligungszeitraums • Regelung zur Verbindlichkeit des Finanzierungsplans • Formulierung von Auflagen und Bedingungen (z.B. Regelungen zu Auszahlungsvorbehalten) • Besondere Verfahrensregelungen (z. B. möglicher Rechtsmittelverzicht zur Beschleunigung der Auszahlung) • Regelungen zu Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten (z. B. Auskunfts- oder Berichterstattungsregelungen, Zugangsrechte bei laufenden Projekten) • Einräumung von Prüfrechten; Regelung zu Aufbewahrungspflichten • Hinweise zu Folgen von Änderungsanträgen nach Bewilligung (z. B. Änderungen bei Ausgaben, Finanzierung oder Bewilligungszeitraum) • Umgang mit den zur Erfüllung des Zuwendungszwecks beschafften Gegenständen nach Ablauf des Zuwendungszeitraums; Regelung Eigentumsfrage • Bestimmung von Form und Umfang von Verwendungsnachweisen sowie von Vorlagefristen; ggf. Festlegung von Buchführungspflichten • Regelungen zum Eintritt von Erstattungspflichten (Rückforderungskriterien), z.B. Zuwendungszweck nicht oder unvollständig erfüllt, Verwendung nicht oder unzureichend nachgewiesen, Fristversäumnisse oder Mitteilungsverletzungen sowie Verzinsungsregeln bei eintretenden Rückzahlungspflichten	☐	☐	☐
Wird sichergestellt, dass ablehnende Entscheidungen ausreichend begründet und dokumentiert werden?	☐	☐	☐
...			
Verwendungsnachweisprüfung			
Ist das Verfahren zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der gewährten Mittel ausreichend geregelt? Beispiel: Förmlicher Vermerk (Vordruck) zum Nachweis der Prüfung zur ... • Einhaltung des Zuwendungszwecks • Einhaltung des Ausgaben- sowie des Finanzierungsplans • Einhaltung der weiteren Bestimmungen sowie der Nebenbestimmungen • Prüfung möglicher Rückforderungsansprüche • Einziehung überzahlten Mittel / Prüfung von Alternativen ((Stundung/Niederschlagung/Erlass)	☐	☐	☐
...			

Evaluation			
Ist eine Evaluierung des Zuschusses/Förderprogramms vorgesehen?	☐	☐	☐
Wird der Beitrag der einzelnen Zuwendung bzw. des Förderprogramms zur Zielerreichung anhand der Erfolgsfaktoren tatsächlich gemessen?	☐	☐	☐
Erfolgt eine Bewertung des gemessenen Beitrags zur Zielerreichung?	☐		☐
Werden die Ergebnisse von Evaluierungen zur Neuausrichtung von Förderungen genutzt?	☐		☐
...			