



Zuwendungen 2007

- institutionelle Zuwendungen
ergänzende Projektförderungen -

Zuwendungsempfänger
Zuwendungszweck
Miteinsatz
Zielerreichung

Die Senatorin für Finanzen



Freie
Hansestadt
Bremen

Zuwendungsbericht 2007

Impressum – Seite 2

Impressum:

Die Senatorin für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
Telefon: (0421) 361-10191
Fax: (0421) 361-2965
e-Mail: office@finanzen.bremen.de

Fachliche Informationen zu dieser Veröffentlichung:

Referat 21, Ingrid Reichert
Telefon: (0421) 361-4135
Fax: (0421) 496-4135
e-Mail: Ingrid.Reichert@finanzen.bremen.de

Gesamtherstellung:
Druckerei der Senatorin für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

erschienen im Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	3
2. Antragstellung	5
3. Antragsprüfung	6
4. Zuwendungsarten	6
5. Finanzierungsarten	7
6. Prüfung der Verwendungsnachweise	7
7. Rechtsfolgen der Verwendungsnachweisprüfung	8
8. Rechtliche Grundlagen	8
9. Ergebnisse 2007	9
10. Vergleich 2006/2007	10
11. Bewertung der vorgelegten Ressortmeldungen	11
12. Überlassung von Miet- und Pachtobjekten unter dem Wert vergleichbarer Grundstücke	13
13. Besserstellungsverbot	13
14. Aufbau einer Datenbank für Zuwendungen	14
15. Berichtsfristen der anderen Bundesländer	14
<u>Anlage 1</u> Übersicht über institutionelle Zuwendungen nach Ressort	
<u>Anlage 2</u> Zuwendungsempfänger in alphabetischer Reihenfolge	
<u>Anlage 3</u> Übersicht über die Überlassung von Miet- oder Pachtobjekten unter dem Wert vergleichbarer Liegenschaften	
<u>Anlage 4</u> eine Auflistung der unabweisbaren Ausnahmen vom Besserstellungsverbot	
<u>Anlage 5</u> eine Auflistung der noch nicht vorgelegten, nicht vollständig vorgelegten bzw. noch nicht geprüfter Verwendungsnachweise.	
<u>Anlage 6</u> Regelwerk Besserstellungsverbot	
<u>Anlage 7</u> Vorlage für den Haushalts- und Finanzausschuss - Zuwendungsdatenbank	



Zuwendungsbericht über das Jahr 2007

- für institutionelle Förderungen –

1. Vorbemerkungen

a) Ziel des Berichtes

Ziel des Berichtes soll es sein, den Haushalts- und Finanzausschuss in die Lage zu versetzen, im Rahmen seiner Beratungen zu den Haushaltsentwürfen 2010/011 eine Bewertung des finanziell nicht unerheblichen Bereichs der Zuwendungen vornehmen zu können. Die institutionellen Zuwendungen machen insgesamt nach diesem Bericht eine Summe von 144.254.608 Mio. € aus. Das sind rd. 12 % der konsumtiven Ausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen.

Bremen ist verpflichtet, sämtliche Aufgaben bzw. die daraus resultierenden Ausgaben daraufhin zu überprüfen, ob sie bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich zwingend oder aus anderen Gründen unvermeidbar sind (Art. 131a LV). Das heißt auch, dass alle Aufgaben und die damit zusammenhängenden Ausgaben, die den o. g. Kriterien nicht entsprechen, nicht wahrgenommen bzw. getätigt werden dürfen. Obwohl in dem vorgelegten Zuwendungsbericht keine diesbezügliche Bewertung vorgenommen werden soll, bleibt dennoch die Feststellung, dass gerade die Zuwendungen – soweit sie der Wahrnehmung fakultativer Aufgaben dienen – besonders kritisch zu würdigen sind. Dies wird auch im Rahmen der bevorstehenden Aufstellung der Haushalte 2010/11 eine wesentliche Aufgabe sein.

b) Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Dritte über Zuwendungen aus dem Haushalt.

Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen von Bund oder Ländern, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Verwaltung dienen, ohne dass der Empfänger einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch darauf hat.

Mit dem Instrument der Zuwendungen wird die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Träger außerhalb der öffentlichen Verwaltung gefördert. Wegen seiner Besonderheiten ist der Bereich der Zuwendungen durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften umfangreich und im Bundesgebiet weitgehend einheitlich geregelt. Unter Ziffer 4 werden die wesentlichen Bestimmungen dargestellt.

Nach der Bund-/Ländereinheitlichen Formulierung des § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn Bremen an der Erfüllung der Aufgaben ein dringendes Interesse hat, das andernfalls nicht befriedigt werden könnte. D. h., dass es sich um solche Aufgabenwahrnehmungen handeln muss, die von Bremen sonst selbst wahrgenommen werden müssten.

Der Zuwendungsbericht ist Teil des Berichtswesens gegenüber der Bürgerschaft bzw. den Haushalts- und Finanzausschüssen.

Anders als bei den Controllingberichten

- ◆ Haushalt und Personal
- ◆ Beteiligungen
- ◆ Eigenbetriebe und Stiftungen

bei denen vierteljährlich oder zum Ende des Jahres noch kurzfristiger über den erreichten Stand und ggf. die Notwendigkeit einer Umsteuerung berichtet wird, wird über die geleisteten Zuwendungen jährlich nachträglich berichtet.

Entsprechend den Beschlüssen der Haushalts- und Finanzausschüsse vom 03. September 2004 enthält der Bericht grundsätzlich nur noch Angaben zu **institutionellen** Zuwendungen von mehr als 5.000 €

Bei Empfängern, deren Jahresabschlüsse für 2007 zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch nicht vorgelegen haben, sind die Einnahmen bzw. Erträge des Wirtschaftsplanes angegeben worden.

In den Fällen, in denen Angaben nicht vorliegen, ist „K. A.“ ausgewiesen worden

Projektförderungen sind in dem Zuwendungsbericht 2007 nur dann genannt, wenn parallel institutionelle Förderungen gewährt worden sind.

2. Antragstellung

Grundsätzlich muss für eine Zuwendung ein schriftlicher Antrag gestellt werden.

Gem. §§ 23 und 44 LHO, sowie nach den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO dürfen Zuwendungen nach dem Vorliegen der Grundvoraussetzungen u. a. nur gewährt werden, wenn

- der Zweck nicht durch Bürgschaften oder sonstigen Gewährleistungen erreicht werden kann,
- bei den Empfängern eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gewährleistet ist.

Bei Projektförderungen darf mit dem Vorhaben noch nicht begonnen worden sein.

Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind u. a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest- I) in der

- Anforderung und Verwendung der Zuwendung,
- Mitteilungspflichten und
- Fragen zum Verwendungsnachweis geregelt sind

Bei der Finanzierung einer Zuwendung durch mehrere Stellen ist die Bewilligung unter den Behörden abzustimmen. Für die Prüfung des Verwendungsnachweises ist eine der beteiligten Zuwendungsgeber (Ressorts) zuständig.

3. Antragsprüfung

Über die Prüfung eines Zuwendungsantrages ist ein Vermerk anzufertigen, der insbesondere auf folgende Punkte eingeht:

- Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung
- Sicherung der Gesamtfinanzierung
- Wahl der Finanzierungsart
- finanzielle Auswirkungen auf folgende Haushaltsjahre
- Gründe für eine Ausnahme bei vorzeitigem Maßnahmenbeginn
- Beteiligung anderer Dienststellen
- Einhaltung des Besserstellungsverbot

4. Zuwendungsarten

Institutionelle Förderungen sind Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben von Zuwendungsempfängern. Obwohl die Förderung des Zuwendungsempfängers jährlich neu beantragt und von Zuwendungsgebern neu geprüft und bewilligt werden muss, gleicht die Förderung in der Praxis einer Art Dauerverpflichtung für die öffentliche Hand. Sie hat damit unmittelbare Auswirkungen auf zukünftige aufzustellende Haushalte. Erhalten die Empfänger der institutionellen Zuwendung gleichzeitig auch noch Projektmittel, so sind diese in den Tabellen ebenfalls ausgewiesen.

Projektförderungen sind Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben von Zuwendungsempfängern für einzelne Vorhaben (Projekte), die fachlich, inhaltlich und finanziell abgrenzbar sind. Der Zuwendungsgeber kann stärker als bei institutionellen Förderungen Einfluss auf den Inhalt der Arbeit von Zuwendungsnehmern nehmen. Eine umfassende Information über alle Projektmittel erfolgt durch das jeweilige Ressort gegenüber der zuständigen Fachdeputation bzw. dem Fachausschuss.

5. Finanzierungsarten

Es wird unterschieden zwischen

a) Anteilsfinanzierung: Die Zuwendung errechnet sich als Anteil bzw. Prozentsatz der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben; ein festgelegter Höchstbetrag darf jedoch nicht überschritten werden. Erzielen die Zuwendungsempfänger Einsparungen oder höhere Einnahmen, als zunächst absehbar gewesen ist, muss die Zuwendung anteilig zurückgezahlt werden.

b) Fehlbedarfsfinanzierung: Zugewendet wird der Betrag, der die Lücke zwischen den anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen der Zuwendungsempfänger andererseits schließt. Auch hier wird ein Höchstbetrag festgelegt. Einsparungen oder Mehreinnahmen führen in ihrer jeweiligen Höhe zur Rückzahlung der Zuwendung.

c) Festbetragsfinanzierung: Die Zuwendung erfolgt in Form eines festen Betrages. Dieser Betrag verbleibt auch bei Einsparungen und höheren Einnahmen in voller Höhe bei den Zuwendungsempfängern; es sei denn, ihre Gesamtausgaben liegen unter dem Zuwendungsbetrag.

d) Vollfinanzierung: Den Zuwendungsempfängern werden alle Ausgaben finanziert; ein festgelegter Höchstbetrag darf nicht überschritten werden. Jede Einnahmeerhöhung bzw. Ausgabenminderung der Zuwendungsempfänger mindert die Zuwendung in entsprechender Höhe.

6. Prüfung der Verwendungsnachweise

Die Prüfung eines Verwendungsnachweises muss innerhalb eines Jahres nach Vorlage des Verwendungsnachweises durch das zuwendungsgebende Fachressort /Dienststelle erfolgt sein. Gem. §§ 48, 49 BremVerwVG ist es nur innerhalb eines Jahres nach Kenntnisnahme von Tatsachen möglich gegebenenfalls den Zuwendungsbescheid zurückzunehmen oder ganz oder teilweise zu widerrufen.

Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts-/Wirtschaftsplanes summarisch dargestellt werden.

Die Zuwendungsempfänger haben durch Unterschrift zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam gearbeitet worden ist und die Angaben mit den Büchern und Belegen übereinstimmen.

Der Verwendungsnachweis muss bei institutionellen Förderungen spätestens 6 Monate nach Ende des Bewilligungszeitraumes erstellt und beim Zuwendungsgeber vorgelegt werden.

7. Rechtsfolgen der Verwendungsnachweisprüfung

Der Zuwendungsbescheid ist ein Verwaltungsakt (VA) gem. §§ 35 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG).

Sofern der Verwendungsnachweis nicht rechtzeitig oder nicht vollständig vorgelegt werden, gelten die im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Folgen, d. h.

- Nachträgliche Verminderung der bewilligten Zuwendung
- Widerruf oder Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides
- Geltendmachung von Zinsforderungen

Daneben gelten auch die subventionsrechtlichen Bestimmungen im Strafrecht.

8. Rechtliche Grundlagen

§§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO)

Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO (VV-LHO)

Allgemeine Nebenbestimmungen (AnBest- I)

Verwaltungsverfahrensgesetz

Haushaltsgesetz

Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsdurchführung

9. Ergebnisse 2007

Insgesamt sind nach den Angaben der Ressorts im Jahre 2007 265 Empfänger/ Empfängerinnen institutionell mit einem Betrag von 144.254.609,88 € gefördert worden. Im Vergleich zu den Angaben für das Vorjahr ist eine Erhöhung von 3,10 % zu verzeichnen. Die Erläuterungen zu den Entwicklungen 2006/2007 sind für die einzelnen Empfänger in der Tabelle 1 enthalten.

Nach Beträgen geordnet verteilen sich die institutionellen Zuwendungen wie folgt:

Betrag	Anzahl der Fälle	Volumen 2007 (€)
über 10 Mio. Euro	2	35.839.779
1 - 10 Mio. Euro	26	70.819.738
100.000 -1 Mio. Euro	106	30.684.916
5.000 - 100.000 Euro	131	6.910.176

Die erste Gruppe enthält das Goethe-Theater und die Kindertagesstätten der ev. Kirche.

Die zweite Gruppe enthält hauptsächlich Zuschüsse für bremische Beteiligungsgesellschaften, die Museumsstiftungen und eine Reihe anderer Einrichtungen

Die anderen Gruppen enthalten Empfänger der unterschiedlichsten Art: weitere bremische Beteiligungsgesellschaften, karitative Einrichtungen und Vereine.

10. Vergleich 2006 / 2007

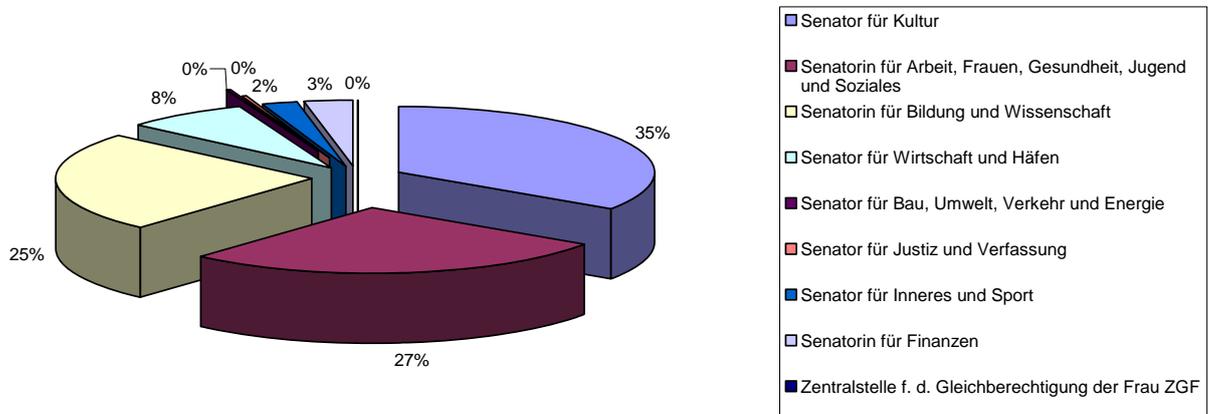
Die folgende Tabelle zeigt die Zuwendungen 2006 / 2007 nach Ressorts:

Ressort	Institut. Zuwendun- gen 2006	Institut. Zuwendun- gen 2007	Verände- rung	ergänzende Projektför- derung durch die FHB 2006	ergänzende Projektför- derung durch Dritte 2007
Senator für Kultur	49.968.393	49.753.176	- 0,43	4.775.605	2.619.482
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und So- ziales	38.447.708	39.272.167	2,14	1.716.604	1.412.566
Senatorin für Bildung und Wissenschaft	32.677.284	35.729.996	9,34	12.002.121	0
Senator für Wirtschaft und Häfen	11.334.702	11.160.089	- 1,54	0	0
Senator für Bau, Umwelt, Verkehr und Energie	675.000	172.000	- 74,52	0	
Senator für Justiz und Ver- fassung	618.304	610.580	- 1,25	0	0
Senator für Inneres und Sport	3.365.500	3.341.600	- 0,71	9.720	
Senatorin für Finanzen	2.828.000	4.200.000	48,51	0	0
Zentralstelle f. d. Gleichbe- rechtigung der Frau ZGF	0	15.000	100	0	0
Summe (gerundet)	139.914.891	144.254.608	3,10	18.494.330	4.032.048

In den einzelnen Ressorts verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Die Steigerung bei der Senatorin für Finanzen (Ausbildungs GmbH) ist in der Steigerung der Zahl der Ausbildungsplätze begründet. Beim Senator für Bau, Umwelt, Verkehr und Energie ist Bremer Marketing nicht mehr als Zuwendungsempfänger enthalten.

Der Senator für Inneres und Sport hatte im Bericht 2006 die Zuwendungen für die Bremer Bäder nicht gemeldet, sie wurden nachträglich in den Bericht 2007 für das Jahr 2006 berücksichtigt.

Die Anteile der institutionellen Zuwendungen der Ressorts sind in der folgenden Graphik dargestellt.



11. Bewertung der vorgelegten Ressortmeldungen

a) Verwendungsnachweise

Auch im Bereich der Zuwendungen gilt das Gebot „Fördern und Fordern“. Bremen gibt als Zuwendungsgeber den Zuwendungsnehmern für eine bestimmte Leistung Geld. Die Zuwendungsempfänger ihrerseits verpflichten sich eine bestimmte Gegenleistung zu erbringen. Darüber muss spätestens 6 Monate nach Ende des Rechnungs- bzw. Wirtschaftsjahres ein detaillierter Verwendungsnachweis erbracht werden. Dieser bezieht sich nur

auf den Mittelverbrauch. Gleichzeitig ist nämlich auch darzulegen, ob der Zuwendungsempfänger/ die Zuwendungsempfängerin die mit der öffentlichen Förderung verbundene Zielsetzung in Qualität und Quantität erreicht hat. Aus den Berichten ergibt sich, dass auch im Berichtszeitraum 2007 der Verwendungsnachweis nicht in allen Fällen fristgerecht vorgelegt worden ist bzw. keine zeitnahe Prüfung stattgefunden hat.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass sich die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise verbessert hat.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat im Sommer 2008 nach Beratung in den Fachdeputationen und –ausschüssen zusammenfassend über Verbesserungen des Umgangs mit verspäteten Abrechnungen einschließlich Sanktionsmöglichkeiten berichtet. Die Senatorin für Finanzen hat ein Formblatt entwickelt, das den zuwendungsgebenden Ressorts mit der Datenanforderung für das Jahr 2007 zugeleitet worden ist.

Dem Zuwendungsbericht 2007 ist in der Anlage 5 eine Auflistung der noch nicht vorgelegten, nicht vollständig vorgelegten bzw. noch nicht geprüften Verwendungsnachweise mit Begründung beigelegt.

Evtl. „Sanktionsmöglichkeiten“ – sofern ein Verschulden der Zuwendungsempfänger vorliegt - ergeben sich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Siehe auch Ziffer 5 des Zuwendungsberichtes.

In der Praxis gestaltet sich die Durchführung der Verwendungsprüfungen der Ressorts und des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen allerdings häufig dann schwierig, wenn der Zuwendungsempfänger nur für einen Teil seiner Organisation Zuwendungen erhält. Z. T. werden auch Bereiche, die über Zuwendungen finanziert werden, von den Trägern verselbständigt, was die Prüfung wegen deren organisationsinternen Kostenverrechnungen und der sogenannten „Overheadkosten“ häufig erschwert. In diesen Fällen müssen Einigungen mit den Trägern getroffen werden. Ist das nicht möglich, werden in Einzelfällen auch Gerichtsentscheidungen notwendig.

b) Zuwendungskonzentration

Eingangs ist auf das Erfordernis zur Überprüfung der Zulässigkeit der Aufgaben (Ausgaben) hingewiesen worden.

Auch wenn die Zulässigkeit bejaht wird, muss in Fällen, in denen Zuwendungen für ähnliche oder sogar gleiche Maßnahmen an mehrere Zuwendungsempfänger gezahlt werden,

zukünftig bei der Zuwendungsvergabe weiterhin geprüft werden, ob ohne das Angebot einzuschränken, auch eine Zusammenlegung von Angeboten möglich ist.

12. Überlassung von Miet- oder Pachtgrundstücken unter dem Wert vergleichbarer Grundstücke

Eine besondere Form der Zuwendung erfolgt auch in der teilweisen Überlassung von Gebäuden und Grundstücken unter dem Miet-/Pachtwert vergleichbarer Liegenschaften (Naturalzuwendung). Dem Zuwendungsbericht 2006 wurde erstmalig eine Übersicht über solche Nutzungsüberlassungen beigelegt. Es ist beabsichtigt, diese zusätzlichen geldwerten Zuwendungen in die Zuwendungsmeldungen der Ressorts selbst bzw. in den Zuwendungsbericht mit aufzunehmen, um eine höhere Transparenz zu erreichen. Dem Zuwendungsbericht 2007 ist als Anlage 3 für diese Grundstücke eine nach Ressorts aufgeteilte Übersicht beigelegt. Es ist geplant die betroffenen Grundstücke möglichst schon im Zuwendungsbericht 2008 direkt den zuwendungsgebenden Ressorts zuzuordnen.

Der Senat hatte die Senatorin für Finanzen u. a. gebeten ein Verfahren zu entwickeln, wie die unter dem Wert vergleichbarer Grundstücke vermieteten/verpachteten Objekte an die Marktmieten angepasst werden können.

Parallel zur Überarbeitung der Richtlinien für Grundstücksverkäufe wurden die Richtlinien zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien an Dritte erarbeitet. Die Richtlinien wurden am 4. November 2008 vom Senat und am 7. November 2008 vom Haushalts- und Finanzausschuss beschlossen.

13. Besserstellungsverbot

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat die Senatorin für Finanzen gebeten ihm zur gegebenen Zeit die beabsichtigten Regelungen für die Ausnahmen vom sogenannten Besserstellungsverbot gem. § 17 der Haushaltsgesetze vorzulegen.

Das von der Senatorin für Finanzen erarbeitete Regelwerk – Anlage 6 - ist dem Haushalts- und Finanzausschuss bereits vorgelegt worden.

Bisher sind – bezogen auf die Zuwendungen des Jahres 2007 - nach Angaben der Ressorts keine Ausnahmen vom Besserstellungsverbot gemacht worden. Einige Ressorts haben jedoch angedeutet, dass sie einige Zuwendungen stichprobenartig einer vertieften Prüfung unterziehen wollen.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass sich das sogen. Besserstellungsverbot nicht nur auf das Gehalt, sondern auch auf alle anderen „Nebenleistungen“ zum Gehalt bezieht. Hinzuweisen ist auch darauf, dass beim Vergleich mit dem öffentlichen Dienst ausschließlich die Schwierigkeiten der wahrgenommenen Aufgaben und nicht die Qualität der Ausbildung eine Rolle spielt. Die Abfrage nach der Einhaltung des Besserstellungsverbot es erfolgt spätestens bei der Anforderung der Angaben zum Zuwendungsbericht für das Jahr 2008.

14. Aufbau einer Datenbank für Zuwendungen

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 18. Januar 2008 gebeten, ihm nach der Sommerpause 2008 über die weiteren Überlegungen zur Einführung einer Zuwendungsdatenbank zu berichten. Neben der Möglichkeit mit einer Datenbank ein effektives Verfahren bei der Zuwendungsvergabe zu erreichen, ist u. a. die im Zuwendungsbericht 2006 dargestellte Kritik des Rechnungshofs an den unzureichend durchgeführten weitergehenden Nachweisprüfungen und insbesondere an den vielfach unterbliebenen Erfolgskontrollen zu berücksichtigen gewesen. Die Senatorin für Finanzen war um Prüfung gebeten worden, ob für Bremen eine umfassende Datenbank für Zuwendungen eingerichtet werden kann, in der alle Zuwendungen eingestellt werden können.

Dem Haushalts- und Finanzausschuss ist am 2. Oktober 2008 ein Zwischenbericht - Anlage 7- über die Einführung einer Datenbank vorgelegt worden.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat die Senatorin für Finanzen gebeten, im Frühjahr 2009 einen Abschlussbericht, in dem auch die mit der Einführung einer zentralen Datenbank zu erwartenden Kosten dargestellt sind, vorzulegen.