



Zuwendungen 2005

- institutionelle Zuwendungen und
gleichzeitige Projektförderungen -

Zuwendungsempfänger
Zuwendungszweck
Miteinsatz
Zielerreichung



Zuwendungsbericht über das Jahr 2005

1. Vorbemerkungen

Mit dem Instrument der Zuwendungen wird die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Träger außerhalb der öffentlichen Verwaltung finanziert. Eine Preisbildung über den Markt durch Ausschreiben der Leistungen ist in der Regel nicht möglich, da der Markt der Anbieter sehr begrenzt ist. 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.

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

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

bei denen vierteljährlich über den erreichten Stand und ggf. die Notwendigkeit einer Umsteuerung berichtet wird, wird über die Zuwendungen nur 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 €**

Institutionelle Zuwendungen sind in der Regel auf eine fortlaufende Förderung des Empfängers ausgerichtet und haben damit einen Bezug zu zukünftigen (aufzustellenden) Haushalten. Erhält der Empfänger der institutionellen Zuwendung gleichzeitig auch noch Projektmittel, so sind diese in den Tabellen ebenfalls ausgewiesen.

Projektförderungen sind, anders als institutionelle Zuwendungen, in der Regel Einmalzahlungen oder zumindest zeitlich begrenzt. Bewilligt wird in der Regel in dem Bescheid die gesamte Zuwendung zu der beantragten Maßnahme, so dass nach Erlass des Bescheides keine weiteren Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Eine umfassende Information über alle Projektmittel soll ressortweise gegenüber der jeweils zuständigen Fachdeputation erfolgen.

Bei Empfängern, deren Jahresabschlüsse für 2005 zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch nicht vorlagen, wurden die Einnahmen bzw. Erträge des Wirtschaftsplanes angegeben. In den Fällen, in denen Angaben nicht vorlagen, wurde „K. A.“ ausgewiesen.

2. Ergebnisse 2005

Als Anlagen beigefügt sind:

- Anlage 1: eine Übersicht über die institutionellen Zuwendungen nach Ressorts mit Angabe der ggf. zusätzlich erhaltenen Projektmittel,
- Anlage 2: eine alphabetische Übersicht über alle Zuwendungsempfänger mit Angabe des bewilligenden Ressorts.

Die Anlage 1 enthält:

- das zuständige Ressort,
- den Zuwendungsempfänger,
- den Zuwendungszweck,
- die Einnahmen des Zuwendungsempfängers 2004, 2005 und ihre Veränderung,
- die Einnahmen aus dem Haushalt Bremens für sonstige Leistungen 2004 und 2005 (die keine Zuwendungen sind),
- die Eigenfinanzierungsquote 2004 und 2005 (eigene Einnahmen ins Verhältnis zu den Zuwendungen plus eigenen Einnahmen gesetzt),
- die institutionellen Zuwendungen Bremens 2004, 2005 und ihre Veränderung,
- die institutionellen Zuwendungen Dritter 2004, 2004 und ihre Veränderung,
- eine Aussage zur Zielerreichung (Symbole: ☺ = erreicht, ☹ = noch ausreichend, ☹ = nicht erreicht),
- eine Spalte für Bemerkungen,
- eine Spalte für bremische Projektmittel 2005 und
- eine Spalte für Projektmittel Dritter 2005.

Insgesamt sind nach den Angaben der Ressorts im Jahre 2005 206 Empfänger institutionell mit einem Betrag von 128.990.736 € gefördert worden. Im Vergleich zu den Angaben für das Vorjahr ist ein Rückgang von 2 % zu verzeichnen. Die Erläuterungen zu den Entwicklungen 2004/2005 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 2005 (€)
über 10 Mio. Euro	2	35.801.609
1 - 10 Mio. Euro	24	59.253.730
100.000 - 1 Mio. Euro	95	29.656.120
5.000 - 100.000 Euro	85	4.279.277

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

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

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

3. Vergleich 2004 / 2005

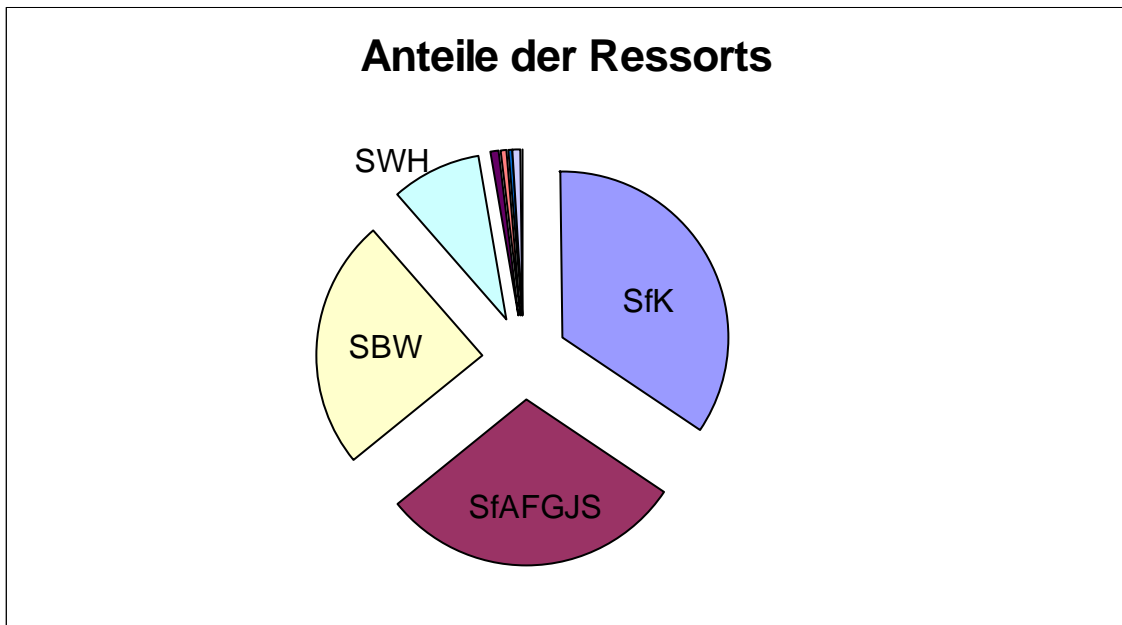
Die folgende Tabelle zeigt die Zuwendungen 2004 / 2005 nach Ressorts:

Ressort	Institut. Zuwendun- gen 2004	Institut. Zuwendun- gen 2005	Ver- änder- ung %	ergänzende Projektför- derung durch die FHB 2005	ergänzende Projektför- derung durch Dritte 2005
Senator für Kultur	45.286.174	44.339.904	-2,1	5.482.403	2.007.260
Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und So- ziales	37.901.451	37.999.328	+0,3	2.103.849	348.369
Senator für Bildung und Wis- senschaft	32.099.386	32.039.206	-0,2	12.022.793	33.203.829
Senator für Wirtschaft und Häfen	13.993.527	11.558.722	-17,4	16.039.322	321.592
Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	1.092.000	975.120	-10,7	0	0
Senator für Justiz und Ver- fassung	741.301	636.500	-14,1	0	0
Senator für Inneres und Sport	228.322	207.673	-9,0	5.000	0
Senator für Finanzen	162.588	1.149.283	+606,9	0	0
Bevollmächtigte der FHB beim Bund und Europa	75.000	85.000	+13,3	23.149	35.359
Summe	131.579.749	128.990.736	-2,0	35.676.517	35.916.409

In den einzelnen Ressorts verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Einen Rückgang von mehr als 10 % hat es beim Senator für Wirtschaft und Häfen, beim Senator für Justiz und Verfassung und beim Senator für Bau, Umwelt und Verkehr gegeben. Beim Senator für Kultur, Senator für Inneres und Sport und Senator für Bildung und Wissenschaft sind die institutionellen Zuwendungen um 2,1 %, 9,0 % bzw. 0,2 % reduziert worden. Zunahmen sind beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Senator für Finanzen und beim Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa zu verzeichnen.

Die Anlage 1 enthält zu jedem Zuwendungsempfänger eine Angabe über die Veränderung und in der Spalte „Bemerkungen“ eine kurze Begründung.

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



SfK = Senator für Kultur

SfAFGJS = Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

SfBW = Senator für Bildung und Wissenschaft

SfWH = Senator für Wirtschaft und Häfen

Übrige= Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, Senator für Justiz und Verfassung, Senatskanzlei, Senator für Inneres und Sport, Senator für Finanzen und Landesvertretung der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa

4. Rechtliche Grundlagen

Die Veranschlagung von Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung kann nur unter den Voraussetzungen des § 23 der Landeshaushaltsordnung (LHO) erfolgen. Hiernach gilt:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen außerhalb der Bremischen Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

Es wird unterschieden nach:

- Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) und
- Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzeln abgegrenzte und in der Regel zeitlich befristete Vorhaben (Projektförderung).

Die Zuwendung wird grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt, und zwar in der Form der

- Anteilsfinanzierung,
- Fehlbedarfsfinanzierung oder
- Festbetragsfinanzierung.

In Ausnahmefällen kommt auch eine Vollfinanzierung in Frage.

Die Gewährung einer Zuwendung stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar. Die für den Bund und die Länder einheitlichen Regelungen zum Zuwendungsrecht enthalten auch die Möglichkeit des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrages anstelle eines Zuwendungsbescheides. In Bremen wird von dieser Möglichkeit zunehmend Gebrauch gemacht. In den Bescheiden bzw. Verträgen werden auch die Anforderungen an die Leistungen der Zuwendungsempfänger festgelegt.

Als Verwaltungsvorschriften zu § 23 LHO wurden Rahmenrichtlinien über die Vorlage von Unterlagen von Zuwendungsempfängern bei institutioneller Förderung erlassen.

Die Vorgaben für den Aufbau des Wirtschaftsplanes entsprechen denen der Gewinn- und Verlustrechnung nach dem Gesamtkostenverfahren gem. § 275 Abs. 3 Handelsgesetzbuch (HGB). Die vorgeschriebenen Angaben sind Mindestforderungen, das zuständige Ressort kann weitergehende Aufgliederungen und Erläuterungen für die Ansätze verlangen.

Die Einrichtungen mit kameraler Buchführung legen einen Haushaltsplan vor.

In einem Organisationsplan ist die Struktur der Einrichtung mit ihren Führungsgremien und verschiedenen Organisationseinheiten darzustellen.

Ferner ist ein Stellenplan vorzulegen, der alle für das Planjahr auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages beschäftigten Angestellten und Lohnempfänger nach Vergütungs- bzw. Lohngruppen gegliedert (bei den Angestellten auch AT-Vergütungen) enthält. Teilzeitkräfte sind entsprechend ihrer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit als Dezimalstellen zu berücksichtigen. Auszubildende der beiden Beschäftigtengruppen sind gesondert anzugeben. Die Auflagen sollen darüber hinaus die Einhaltung des sogenannten Besserstellungsverbot, also der rechtlichen Auflage, dass für Tätigkeiten in den Einrichtungen keine höhere Vergütung gezahlt werden darf, als für vergleichbare Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, sicherstellen. Über Ausnahmen entscheiden die Ressorts selbständig.

Zur Anpassung an die kamerale Darstellung in den Haushaltsplänen der öffentlichen Hand ist von Einrichtungen mit kaufmännischer Buchführung eine sogenannte Überleitungsrechnung durchzuführen. Mit ihrer Hilfe werden aus der kaufmännischen Buchhaltung die Ertrags- und Aufwandposten entfernt, die nicht Einnahme oder Ausgabe im Sinne des Haushaltsrechts sind. Hierzu gehören

auf der Einnahmeseite Positionen, wie z. B. nicht beglichene Forderungen und Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen. Auch auf der Ausgabenseite sind Bereinigungen durchzuführen, z. B. für Abschreibungen, Zuführungen zu Rückstellungen und kalkulatorische Zinsen.

In einer Vermögens- und Schuldenübersicht wird nach dem vorhandenen Inventar, dem Stand der vorhandenen Bankkonten, dem Barvermögen und eventuellen Krediten gefragt. Für Zuwendungsempfänger mit kaufmännischer Buchführung entfallen diese Zusatzangaben durch die Vorlage der Bilanz. Außerdem muss der Zuwendungsempfänger für die nächsten fünf Jahre seine weiteren geplanten Kreditaufnahmen angeben.

Zur Erhöhung der Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber erfolgt bei Zuwendungen von mehr als 100.000 € im Erläuterungsteil des Haushaltsplan der Abdruck einer Zusammenfassung des Wirtschaftsplanes, aus der die Herkunft der Einnahmen und die geplanten Ausgaben der Institution zu ersehen sind.

Die zweite im Zuwendungsrecht wesentliche gesetzliche Bestimmung ist der § 44 LHO. Er bestimmt, dass Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO gewährt werden dürfen und legt im Wesentlichen die Anforderungen an die Zuwendungsanträge und die Verwendungsnachweise fest. Diese Verwaltungsvorschriften haben der Bund und die Länder weitgehend einheitlich erlassen.

Darüber hinaus ist in § 91 LHO das Prüfungsrecht des Rechnungshofs geregelt.

Soweit einzelne Einrichtungen eine Entwicklungsperspektive benötigen, besteht die Möglichkeit, auf der Grundlage erteilter Verpflichtungsermächtigungen mehrjährige Zuwendungsbescheide zu erlassen bzw. Zuwendungsverträge zu schließen.

Die Rückforderung etwaiger zu Unrecht erhaltener Zuwendungen regelt sich nach den Bestimmungen des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Die Verwaltung von Haushaltsmitteln oder Vermögensgegenständen der Freien Hansestadt Bremen kann auch durch private Dritte in Form einer Beleihung oder durch Weitergabe der Zuwendung erfolgen, wenn die Freie Hansestadt Bremen an dieser Art der Verwaltung ein erhebliches Interesse hat, das anderweitig nicht oder nicht in dem nötigen Umfang befriedigt werden kann und im Übrigen die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Dies gilt jedoch nur für die Förderung von Projekten und nicht für institutionelle Zuwendungen.

Zur Beleihung bedarf es in Bremen einer gesetzlichen Regelung, die Weitergabemöglichkeit wird dem Erstempfänger durch den Bescheid eröffnet. Im Gegensatz zum beliehenen Unternehmen, das aufgrund der Ermächtigung auch als juristische Person des Privatrechts Bescheide erlassen darf, ist die Weiterleitung von Zuwendungen nur in der Vertragsform möglich.

Im Zuge der Flexibilisierung des Haushaltsrechts ist auch bei Zuwendungen die Bildung von Rücklagen ermöglicht worden. Die Mittel werden jedoch beim Zuwendungsgeber „zurückgelegt“ und

bleiben somit liquiditätsmäßig in seinem Mittelbestand, der Rechtsanspruch des Zuwendungsnehmers im Rahmen der Bewilligung bleibt bestehen.

5. Bewilligung der Zuwendungen und Prüfung der Verwendungsnachweise

Die erste Prüfung einer Zuwendung findet mit der Durchsicht der Unterlagen des Antragstellers im jeweils zuständigen Fachressort statt. Sie sollte idealerweise durch die für die Fach- und Ressourcenverantwortung zuständige Person / Organisationseinheit geschehen. Hierbei gibt es naturgemäß Unterschiede zwischen Erst- und Wiederholungsanträgen und zwischen institutioneller und Projektförderung.

Zunächst geht es um die Beurteilung des Interesses Bremens an der Aufgabenerledigung und die Beurteilung der fachlichen Kompetenz der Einrichtung (§ 23 LHO). Nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) vereint hierbei der Produktverantwortliche die Fach- und Ressourcenkompetenz in seiner Person. Anhand des Wirtschafts- oder Haushaltsplanes beurteilt er die beantragte Mittelausstattung unter besonderer Betrachtung des Personal- und Materialeinsatzes und der Frage, welche der drei nach den VV-LHO möglichen Finanzierungsarten (Anteils-, Fehlbetrags- und Festbetragsfinanzierung) aus haushaltswirtschaftlicher und praktischer Sicht zu wählen ist. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist aber auch die Prüfung der Solvenz des Zuwendungsempfängers, weil dessen Insolvenz in der Regel zu einem Verlust der Zuwendung ohne entsprechende Gegenleistung führen würde.

Während des Bewilligungszeitraumes ist die Erledigung der Aufgaben unter fachlicher und wirtschaftlicher Sicht zu begleiten, um eventuellen Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können oder, falls erforderlich, auch Änderungen des Bescheides vorzunehmen. Diese Überprüfung erfolgt gegenüber der Fachdeputation quartalsweise durch das Produktgruppencontrolling und gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss – soweit Leistungsziele berücksichtigt sind – durch das Produktbereichscontrolling.

Eine besondere Bedeutung kommt der Prüfung der zeitgerechten Mittelanforderung zu. Vor dem Hintergrund der knappen Haushaltsmittel und um zu vermeiden, dass Zuwendungsempfänger Zinsgewinne zu Lasten des Haushalts erzielen, dürfen Zuwendungen nicht früher angefordert werden als zwei Monate bevor sie kassenmäßig benötigt werden.

Wichtig ist ferner die Prüfung des Umfangs der Tätigkeiten des eingesetzten Personals für andere Zwecke als den Zuwendungszweck.

In Fällen, in denen der Zuwendungsnehmer selbst von einem Wirtschaftsprüfer geprüft wird und diese Prüfung sich auch auf den zahlenmäßigen Nachweis der Mittelverwendung erstreckt, kann in Einzelfällen von der Überprüfung dieses Nachweises abgesehen werden.

Kritiker sprechen gelegentlich von einer zu weit gehenden Gängelung der Zuwendungsempfänger. Ihnen ist entgegenzuhalten, dass die Öffentliche Hand verpflichtet ist, über den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu wachen. Schon die Vorlage detaillierter Unterlagen kann als erstes Indiz dafür gewertet werden, dass der Zuwendungsnehmer die an das Finanzgebaren gestellten qualitativen Anforderungen erfüllt. Es müssen grundsätzlich dieselben Regeln wie in der Wirtschaft gelten: Für eine gewünschte Dienstleistung wird ein konkretes und detailliertes Angebot erstellt. Der erbrachten Dienstleistung folgt eine detaillierte und prüffähige Rechnung.

In der Praxis gestaltet sich die Durchführung der Verwendungsprüfungen der Ressorts und des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen 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“ nicht erleichtert.

6. Zukunftsperspektiven

Aufgrund der äußerst schwierigen Haushaltslage Bremens bleibt die Gewährung von Zuwendungen – wie die übrigen staatlich wahrgenommenen Aufgaben und deren Ausgaben – weiterhin auf dem Prüfstand. Dies gilt sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach. Verschärft wird die Notwendigkeit der Überprüfung insbesondere im Zusammenhang mit dem notwendigen Eigenbeitrag Bremens an der Sanierung.

Die Beibehaltung der Förderung wird davon abhängen, ob die Aufgaben (Ausgaben) für Bremen unverzichtbar sind. Auch in den Fällen, in denen diese Frage positiv beantwortet wird, bleibt dennoch die Notwendigkeit, die Ausgabenhöhe sehr kritisch zu überprüfen.

Hinweis:

Die Anlagen 1 und 2 werden aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht.