



# Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, 3. März 2004

## P R E S S E M I T T E I L U N G

### **Unzureichende Kontrolle -**

### **Rechnungshof deckt in seinem Jahresbericht Mängel bei Zuwendungen auf**

Das Volumen der Zuwendungen der öffentlichen Hand steigt weiter an, obwohl die Bremer Verwaltung seit 1999 nach dem Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen gehalten ist, Zuwendungen anhaltend abnehmend zu gewähren. Zu diesem Ergebnis kommt der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2004, der seinen Fokus auf Zuwendungen der Verwaltung richtet.

Der noch nicht veröffentlichte Zuwendungsbericht 2002 des Finanzressorts ist am Dienstag, 2. März 2004, im Senat verabschiedet worden. Nach dem Bericht haben sich die Zuwendungen der öffentlichen Hand im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um rund 32 Millionen Euro auf 345 Millionen Euro erhöht. In den letzten Jahren ist zwar die Anzahl der Zuwendungsempfänger gestiegen, weil beispielsweise aus der Verwaltung ausgegliederte Bereiche fortan Zuwendungen erhalten haben. Unklar bleibt, in welcher Größenordnung sich dieser Effekt ausgewirkt hat.

Der Rechnungshof kann die Angaben des Ressorts über die Höhe der Zuwendungen nicht anhand von Haushaltsdaten nachvollziehen. „Inwieweit der Abbau der Zuwendungen gelungen ist, steht in den Sternen. In welcher Höhe die Bremer Verwaltung tatsächlich Zuwendungen an die verschiedenen Empfänger gewährt hat, verbirgt sich im Dickicht des Haushaltsplans. Gerade die bremische Haushaltsnotlage erfordert es aber, dass Angaben zur Zuwendungshöhe rasch und präzise ermittelt sowie transparent und vollständig dargestellt werden. Auch die Gesellschaften, die für die Freie Hansestadt Bremen Zuwendungen vergeben, müssen aufgenommen werden. Schließlich sind Zuwendungen freiwillige Leistungen, über die das Parlament entscheidet. Die Verwaltung muss hier dringend ihre Hausaufgaben machen“, so der Präsident des Rechnungshofs, Lothar Spielhoff.

Zuwendungen sind freiwillige Leistungen des Staates an Stellen außerhalb der Verwaltung. Mit ihnen fördert die Freie Hansestadt Bremen Vorhaben, an denen sie ein erhebliches Interesse hat. Zuwendungen sind in §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) geregelt.

#### Erfolg kann man planen: Von der Zieldefinition bis zur Erfolgskontrolle

Die Bremer Ressorts haben in zahlreichen Fällen Zuwendungen mangelhaft bearbeitet. Für die von ihnen gewährten Zuwendungen haben sie Ziele vielfach nicht definiert. In einer Reihe von Fällen konnte der Rechnungshof nicht erkennen, dass Anträge auf Zuwendungen überhaupt geprüft wurden.

Einige Beispiele aus dem Jahresbericht:

- Antragsprüfvermerke: Fehlanzeige. Der Rechnungshof konnte bei Zuwendungen des Senators für Justiz an Vereine nicht erkennen, dass der Justizsenator die Anträge geprüft hat. Auch fehlte eine Beschreibung des Zweckes als Basis für die Erfolgskontrolle. Das Ressort hat erklärt, dass der Bedarf faktisch über die Mittelverwendung überprüft worden sei. Auch war der Sachbearbeiter für Zuwendungen gleichzeitig Mitglied im Vorstand eines Vereins, der Zuwendungen erhalten hat. Der Rechnungshof hat dies als unzulässige Vermischung von unabhängiger Zuwendungsstelle und geförderter Vereinstätigkeit kritisiert. Der Mitarbeiter hat sich mittlerweile aus dem Vorstand zurückgezogen.
- Bei der Verbraucherzentrale haben Mehreinnahmen von rund 182.000 Euro im Zeitraum 1999 bis 2002 nicht dazu geführt, dass die Zuwendung entsprechend verringert wurde. Auch das Jugend- und Sozialressort hat mit einer Zuwendung einen freien Träger für Jugendarbeit komplett finanziert, obwohl dieser eigene Einnahmen erwirtschaftet hat. Diese Einnahmen hat der Träger nicht im Wirtschaftsplan angegeben, das Ressort hat die Zuwendung nicht gekürzt. Das Ressort hat zudem seine festgelegten Regeln zu Standards und Leistungszielen nicht für die Zuwendungen angewendet.
- Zuwendungen für Dienstleistungszentren und Begegnungsstätten sind vom Sozialressort zu hoch gewährt worden. Nicht zuwendungsfähige Abschreibungen und kalkulatorische Mieten haben die Zuwendung erhöht. Leistungsziele, zum Beispiel die

Anzahl der mindestens zu vermittelnden Nachbarschaftshelfern, sind nicht vereinbart worden.

- Zuwendungen des Arbeitsressorts an einen Träger, der Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger beschäftigt: Das Ressort hat nicht ausreichend geprüft, ob die Zuwendung angemessen war. Es hat fehlende Kosten- und Kalkulationsunterlagen nicht vom Beschäftigungsträger angefordert. Zudem ist die Deputation zu spät über die Projekte des Beschäftigungsträgers informiert worden; sie liefen zu diesem Zeitpunkt bereits über vier Monate.
- Das Wirtschaftsressort hat es toleriert, dass Landwirtschafts- und Gartenbaukammer im Prüfungszeitraum keine Gebühren für Beratung erhoben haben, obwohl sie das Recht dazu haben. Zudem hat die finanziell angeschlagene Gartenbaukammer ein seit langem gefordertes, tragfähiges Konzept zu ihrer Finanzierung immer noch nicht vorgelegt.
- Ein Bürgerhaus hat eigene Einnahmen im Wirtschaftsplan nicht vollständig angegeben. Statt der angegebenen 117.000 Euro hat es rund 264.000 Euro eingenommen. Das Ressort hat die Zuwendung nicht entsprechend vermindert. Der Rechnungshof kritisiert, dass das vom Parlament bewilligte Haushaltsvolumen damit ausgeweitet worden ist. Weitere pikante Prüfungserkenntnis: Das Bürgerhaus hatte Eigenmittel von 40.000 Euro auf ein gemeinsames privates Konto des Geschäftsführers und eines Architekten umgebucht. Das Ressort hat dies zunächst nicht bemerkt. Der Geschäftsführer des Bürgerhauses begründete die Umbuchung mit einer geplanten Baumaßnahme des Bürgerhauses. Warum das Geld gerade auf ein Privatkonto umgebucht wurde, untersucht das Kulturressort zurzeit.
- Die Bevollmächtigte beim Bund fördert Projekte zur Entwicklungshilfe mit über 700.000 Euro jährlich. Der Rechnungshof kritisiert: Projekte sind regelmäßig vor ihrer Genehmigung begonnen worden – ein klarer Verstoß gegen das Zuwendungsrecht. Dieses sieht vor, dass zunächst alle wesentlichen Punkte zwischen dem Zuwendungsgeber und –nehmer zu klären sind, bevor ein Bescheid den Startschuss gibt. Der Rechnungshof mahnt überdies an, dass die Entwicklungszusammenarbeit, eine freiwillige Leistung, auf den Prüfstand gehört, so wie es die Koalitionsvereinbarung fordert.
- Die Zuwendung für den Bau eines Sportplatzes hat das Sportressort zu früh ausgezahlt. So hat es rund 300.000 Euro an den Verein überwiesen, obwohl dieser das Geld nicht innerhalb von zwei Monaten –so wie es das Zuwendungsrecht

vorschreibt- benötigte. Bremen hat hierdurch einen Zinsverlust von zirka 6.600 Euro erlitten. Ähnlich hat das Wirtschaftsressort Mittel für Planung und Bauvorbereitung der Messehalle 7 von 716.000 Euro in einer Summe bereitgestellt. Auch hier ist die ausgezahlte Summe nicht binnen zwei Monaten gebraucht worden.

„Dass Ziele zu definieren sind, Anträge auch geprüft werden und Maßnahmen begleitet und anschließend bewertet werden müssen, ist nicht neu. Dazu ist die Verwaltung schon lange verpflichtet. Die Vorgaben müssen endlich mit Leben erfüllt werden. Auf das Gesamtvolumen der Zuwendungen in Bremen von rund 345 Millionen Euro bezogen, kann hier kräftig gespart werden“, fordert Spielhoff.

Bei Zuwendungen hat die Verwaltung die Anträge nach verschiedenen Kriterien zu prüfen. Besteht ein erhebliches Interesse Bremens an der Zuwendung und haben die Zuwendungsnehmer detailliert belegt, welche Mittel sie benötigen, gewährt die Verwaltung die Zuwendung. Darin sind Ziele und Kriterien zur Zielerreichung aufzunehmen. Die Verwaltung muss die Maßnahme begleiten. Die Zuwendungsempfänger haben hier regelmäßige Berichts- und Informationspflichten. Nach Abschluss der Maßnahme muss die Verwaltung prüfen, ob alle Vereinbarungen eingehalten worden sind. Gegebenenfalls muss sie einen Teil der Mittel zurückfordern.

#### Bauvorhaben: Wirrwarr bei den Zuständigkeiten

Die bremischen Ressorts haben seit 1998 Zuwendungen für größere Bauvorhaben von Vereinen und anderen Zuwendungsnehmern nicht ausreichend durch Baufachverstand begleiten lassen. Grund dafür sind unklare Regelungen: Ab Anfang 1998 sollten die bis dahin gültigen Bestimmungen zur baulichen Überprüfung von Zuwendungen in eine Bau-Richtlinie aufgenommen werden. Das ist bis heute (!) nicht geschehen. Das Finanzressort hat die Verwaltung zwar Ende 1997 informiert, dass die alte Bestimmung in Kraft bleibt. Diese Bestimmung und die Verweise darauf hat das Ressort gleichwohl aus der Standard-Rechtssammlung „Haushaltsrecht der Freien Hansestadt Bremen“ entfernt. Sie verschwand damit faktisch aus den Augen der Verwaltung.

Dazu Spielhoff: „Dadurch ist ein Durcheinander entstanden. Baumaßnahmen sind fortan nicht mehr in ausreichendem Maße baufachlich begleitet worden. Dies hat zu Fehlern und aller Wahrscheinlichkeit nach zu unnötigen Ausgaben geführt. Schließlich geht es hier um

Baumaßnahmen mit einem Volumen von jeweils über 250.000 Euro, die nicht mehr von Beginn an bis zu ihrem Abschluss fachlich durch den Auftraggeber begleitet wurden.“

Auch das Bauressort hat aus Sicht des Rechnungshofs zu dieser Situation beigetragen. Mit den Ausgliederungen aus der Verwaltung in Eigenbetriebe und Gesellschaften ab 1998 blieb für die meisten Ressorts unklar, welche Einrichtung die berufliche Begleitung übernehmen und welchen Umfang diese Begleitung haben sollte.

Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen sind besondere Vorschriften zu beachten. Ab 250.000 Euro muss die Verwaltung baulichen Sachverständigen der Bauverwaltung hinzuziehen. Dieser wirkt umfassend mit: Er bereitet Anträge mit vor, berät bei der Aufstellung der Bauunterlagen, legt deren Umfang fest, prüft Bauunterlagen und Bauausführung sowie den Verwendungsnachweis.

#### Verwendungsnachweise: Geprüft wird später

Die Verwaltung prüft die Verwendung von Zuwendungen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zeitnah und umfassend. Die Zuwendungsempfänger haben der Verwaltung häufig nicht rechtzeitig und vollständig nachgewiesen, dass sie Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet haben. Spielhoff: „In diesen Fällen hat die Verwaltung sich nicht mit dem nötigen Nachdruck um die Abgabe der Verwendungsnachweise gekümmert. So lagen im Kulturressort Mitte 2003 für 48 Prozent der Fälle noch keine Verwendungsnachweise für das Jahr 2001 vor. Auch prüft die Verwaltung ihr vorliegende Verwendungsnachweise nicht unverzüglich. Dieses Phänomen zieht sich durch fast alle bremischen Ressorts. Zuwendungen in Millionenhöhe werden dadurch für die Folgejahre weitergewährt, ohne dass sich die Ressorts sicher sein können, dass die öffentlichen Mittel wie vorgesehen verwendet werden. Diese Zustände sind nicht haltbar.“

Der Rechnungshof hat sich darüber hinaus ein Bild verschafft, nach welchen Kriterien die Ressorts Verwendungsnachweise genauer auf den Grund gehen. Die Ressorts sind nämlich nicht nur verpflichtet, besonderen Auffälligkeiten nachzugehen. Sie müssen auch eine Stichprobe ziehen und diese Fälle detailliert prüfen. Keines der bremischen Ressorts hat geregelt, nach welchen Kriterien ein Teil der Fälle genauer untersucht wird. Auf Anregung des Rechnungshofs sind zum 1. Januar 2004 die Verwaltungsvorschriften zur

LHO geändert worden. Seitdem müssen die Ressorts festlegen, nach welchen Kriterien sie die Stichproben ziehen. „Der Rechnungshof hat damit zu einem klaren, nachvollziehbaren Auftrag beigetragen, der für die Verwaltung Handlungssicherheit gibt“, so Spielhoff weiter.

Der Verwendungsnachweis setzt sich aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis zusammen. Er ist ein wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens. Die Zuwendungsnehmer müssen ihn bei institutionellen Förderungen innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres und bei Projektförderungen binnen sechs Monaten nach Erfüllung des Zweckes vorlegen. Die Zuwendungsgeber haben Verwendungsnachweise unverzüglich zu prüfen. Sie beurteilen, ob die Zuwendung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet worden ist. Dabei wird in den Verwaltungsvorschriften zwischen der Standard- und der erweiterten Prüfung unterschieden. Die Verwaltungsvorschriften bestimmen Einzelheiten, nach denen die Verwaltung zu handeln hat. Die Standardprüfung ist danach bei jeder Zuwendung durchzuführen. Ein Teil der Fälle ist mittels Stichprobe auszuwählen und vertieft zu prüfen.

Der Rechnungshof hat 2003 Zuwendungen mit einem Volumen von rund 52 Millionen Euro geprüft. Zusätzlich hat er sich über 350 Einzelfälle einen Überblick verschafft.