

In der Senatssitzung am 13. September 2022 beschlossene Fassung

Der Senator für Finanzen

05.09.2022

Vorlage für die Sitzung des Senats am 13. September 2022

„Dringlichkeitsantrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE : Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen“

Berichtsentwurf der aus der Anhörung abgeleiteten Befunde und Ergebnisse

A. Problem

Mit dem Dringlichkeitsantrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE: Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen! (Drucksache 20/1119 vom 30.09.2021) wurde der Senat aufgefordert, eine Fach-Anhörung zur Modernisierung der bremischen Zuwendungspraxis durchzuführen. Einzubinden waren Vertretungen des Finanzressorts als Zentralressort, der zuwendungsgebenden Ressorts und des Rechnungshofs sowie Verbände und Interessensvertretungen der Zuwendungsempfängenden, Fachpolitiker:innen sowie externe Sachverständige, die durch die Fraktionen benannt werden sollten. In der Anhörung sollten praxisrelevante Probleme benannt und mögliche Lösungsansätze diskutiert werden und elf Themenkreise in Hinblick auf eine vereinfachte Zuwendungspraxis erörtert werden.

B. Lösung

Die Zuwendungssachverhalte (in 2020 gab es rund 4000 Zuwendungsfälle mit einem Gesamtfördervolumen von rund 510 Mio. €) der einzelnen Ressorts gestalten sich sehr unterschiedlich. Bei den Zuwendungen handelt es sich sowohl um kleine Projektförderungen mit wenigen Hundert Euro als auch große institutionelle Förderungen im Millionenbereich. Aufgrund der Vielzahl der Zuwendungsempfängenden und der heterogenen Zuwendungsverhältnisse erfolgte die Anhörung zunächst dezentral. Der Senator für Finanzen hat die zuwendungsgebenden Ressorts mit Schreiben vom 03.12.2021 um eine umfassende Bestandsaufnahme der Zuwendungspraxis gebeten. Die Stellungnahmen der Ressorts wurden unter Einbeziehung der zuständigen Verbände und Interessenvertretungen wahlweise der zuständigen Fachdeputation/dem zuständigen Ausschuss oder in einem alternativen Format – Erörterungsgespräch, Fachgespräch o.ä. – mit den Fraktionen erörtert.

Auf Basis der Ressortberichte hat der Senator für Finanzen einen Berichtsentwurf in einheitlicher Struktur (Anlage 1) erstellt und hieraus – soweit möglich – Empfehlungen abgeleitet und diese in konkrete Umsetzungsvorschläge gefasst. Die Empfehlungen wurden mit den Ressorts und mit dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt und dem Rechnungshof zur Anhörung gemäß § 103 Absatz 1 LHO vorgelegt.

Die aus der schriftlichen Anhörung abgeleiteten Befunde und Ergebnisse sollen nach Zustimmung des Senats zunächst im Rahmen einer Sondersitzung dem Haushalts- und Finanzausschuss nach der Sommerpause zur weiteren Erörterung in einer öffentlichen Anhörung vorgelegt werden und danach der Bremischen Bürgerschaft über den Senat zugeleitet werden. Sobald die Bremische Bürgerschaft den Bericht zur Kenntnis genommen hat, werden die geänderten Regelungen in Kraft gesetzt.

C. Alternativen

Keine Alternativen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der vorgelegte Berichtsentwurf hat keine personalwirtschaftlichen und genderspezifischen Auswirkungen. Es ergeben sich hieraus außerdem auch keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, weil die Nutzung der rechtlichen Spielräume durch die zuwendungsgebenden Ressorts unter dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht. Soweit in der Umsetzung durch eine verstärkte Nutzung von Festbetragsfinanzierungen Mehraufwendungen entstehen sollten, wird davon ausgegangen, dass sie durch einen geringeren Verwaltungsaufwand vollständig kompensiert werden.

E. Beteiligung und Abstimmung

Der Berichtsentwurf ist mit allen Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt. Der Rechnungshof wurde gemäß § 103 Absatz 1 LHO angehört. Er hat mit Schreiben vom 18.07.2022 und nach Erwidern durch den Senator für Finanzen (mit Schreiben vom 28.07.2022) am 10.08.2022 Stellung genommen. Die Stellungnahmen wurden dieser Senatsvorlage auf Wunsch des Rechnungshofes beigelegt (Anlage 2).

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Öffentlichkeitsarbeit wird empfohlen. Eine Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat stimmt dem Berichtsentwurf zu und bittet den Senator für Finanzen, diesen dem Haushalts- und Finanzausschuss (Land und Stadt) mit der Bitte um Durchführung eines öffentlichen Anhörungsverfahrens vorzulegen.

Anlage 1: Berichtsentwurf

Anlage 2: Stellungnahmen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
I. Bedingungen für die Ermöglichung mehrjähriger Bewilligungszeiträume (etwa für die Geltungsjahre des Bremischen Haushalts) als Standard mindestens für Zuwendungen, in denen bisher mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen gearbeitet wurde	4
1. Ausgangslage.....	4
2. Ergebnis der Anhörung	4
3. Empfehlung	6
4. Umsetzung der Empfehlung.....	7
II. Bedingungen für ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung	9
1. Ausgangslage.....	9
2. Ergebnis der Anhörung	10
3. Empfehlung	12
4. Umsetzung der Empfehlung.....	14
III. Unterschiedliche Handhabungen der zuwendungsgebenden Ressorts und deren Implikationen für die Zuwendungsempfangenden	16
1. Ausgangslage.....	16
2. Empfehlung	17
3. Umsetzung der Empfehlung.....	18
IV. Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen	21
1. Ausgangslage.....	21
2. Ergebnis der Anhörung	23
3. Empfehlung	23
3.1 Kriterien für die Festlegung eines individuellen Pauschalsatzes für einen Förderbereich von bis zu 25 % der förderfähigen direkten Kosten.....	24
3.2 Genereller Pauschalsatz von 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten	24
3.3 Verfahrensvereinfachung für Pauschalen	25
4. Umsetzung der Empfehlung.....	25
V. Kriterien für die vermehrte Nicht-Anrechnung von Spenden und Bußgeldern auf die Zuwendungssummen	27
1. Ausgangslage.....	27
1.1 Anrechnung von Spenden	27
1.2 Anrechnung von Bußgeld-Zuweisungen (Geldauflagen).....	29
2. Empfehlung	30
3. Umsetzung der Empfehlung.....	30

VI. Flexible Vergabe von Mitteln zu mehreren Terminen im Jahr	31
1. Ausgangslage.....	31
2. Ergebnis der Anhörung	32
3. Empfehlung	33
4. Umsetzung der Empfehlung.....	34
VII. Digitalisierung von Antragstellungen, Bescheiden sowie des Prüfverfahrens von Verwendungsnachweisen nach dem Onlinezugangsgesetz	35
VIII. Anforderungen an ein zentrales Online-Förderportal, das Trägern ermöglicht, sich unkompliziert und umfassend über die vorhandenen bremischen Fördermöglichkeiten zu informieren	35
1. Ausgangslage.....	35
2. Empfehlung	37
3. Umsetzung der Empfehlung.....	46
IX. Verbesserte Einhaltung der vorgesehenen Fristen für die Ausstellung und Übersendung von Zuwendungsbescheiden sowie die Übermittlung von Prüfergebnissen der Verwendungsnachweise an die Zuwendungsempfänger, sofern die Verwendungsnachweise der Zuwendungsnehmer vollständig vorliegen.	47
1. Ausgangslage.....	47
2. Ergebnis der Anhörung	48
3. Empfehlung	48
4. Umsetzung der Empfehlung.....	49
X. Erhöhung der Bagatellgrenze bei der Verzinsung von Rückforderungen	51
1. Ausgangslage.....	51
2. Ergebnis der Anhörung	52
3. Empfehlung	53
4. Umsetzung der Empfehlung.....	54
XI. Überprüfung von Zuwendungen im Hinblick auf ihre ökologische und klimaschädliche Wirkung	56
1. Ausgangslage.....	56
2. Ergebnis der Anhörung	59
3. Empfehlung	60
4. Umsetzung der Empfehlung.....	62
Anlagen	i
Anlage 1 Dringlichkeitsantrag	i
Anlage 2 Synopse- Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO)	iv

Einleitung

Im Jahre 2020 hat die Freie Hansestadt Bremen insgesamt rund 509 Mio. Euro an Zuwendungen aus 12 Ressorts in knapp über 4.000 Fällen vergeben.

Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen des öffentlichen Haushaltes, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Verwaltung gewährt werden, ohne dass die Empfangenden einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch darauf haben. Anders als eine Schenkung dürfen Zuwendungen jedoch nicht voraussetzungslos, sondern nur dann gewährt werden, wenn die öffentliche Hand an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, das andernfalls nicht befriedigt werden könnte. Die Bewilligung von Zuwendungen erfolgt deshalb nach dem Grundsatz der Subsidiarität, d. h. die Zuwendungsempfangenden haben zunächst alles in ihren Kräften Stehende und für sie Zumutbare zu tun, um die Finanzierung des Zuwendungszwecks durch eigene Mittel sicherzustellen. Dies ist Ausdruck des Wirtschaftlichkeitsgebots. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden Charakter; sie ist damit eine nachrangige Hilfe. Zudem bestimmt die Landeshaushaltsordnung, dass Zuwendungsempfangende alle eigenen Mittel und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen haben.

Die Bereitstellung finanzieller Mittel – insbesondere Steuermittel – ist durch den Staat an eine ganze Reihe von Formalitäten, d.h. konkret Berichts-, Nachweis- und Dokumentationspflichten geknüpft. Dies fängt bei der Beantragung einer Zuwendung an, gilt für den Abruf der Fördermittel sowie den Nachweis der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel.

Mit dem vorliegenden Dringlichkeitsantrag „Zuwendungspraxis modernisieren Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen!“ knüpfen die Fraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN, die SPD und DIE LINKE an die jüngste Antwort des Senats vom 26. Januar 2021 auf die Große Anfrage zum Thema "Zuwendungsrecht modernisieren – unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Träger abbauen" an.

Ziel des Antrags ist es, eine Modernisierung, Entbürokratisierung und Digitalisierung des Zuwendungsverfahrens zu erreichen.

So sollen etwa die Spielräume, die das Zuwendungsrecht eröffnet, im Sinne einer angemessenen Zuwendungspraxis flächendeckend genutzt werden. Außerdem ist es das Ziel eine transparentere Interaktion mit den geldgebenden Behörden, Erhöhung der Planbarkeit für die Zuwendungsempfangenden sowie Vereinfachungen für geringfügige Zuwendungen zu erreichen.

Der Antrag fügt sich ein in eine Reihe von aktuellen Reformprozessen, wie sie z.B. durch das „Gemeinsame Programm von Bund und Ländern für eine leis-

tungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung“ vom 2. Dezember 2020¹, die Untersuchungen der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“² sowie deren Umsetzung zur Konsolidierung von Förderprogrammen und zur Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie oder die Untersuchungen der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen („Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung“³), die sich u.a. mit Organisationsverbesserung und Bündelungsvorteilen im Bereich des Förderwesens beschäftigt, bereits in Gang gesetzt worden sind.

Die effektivere Ausgestaltung des Zuwendungsverfahrens stand auch schon weit davor im Fokus der bremischen Landespolitik. So ist auf Beschluss des Senats im Jahre 2010 seit 2014 die zentrale Zuwendungsdatenbank ZEBRA in der bremischen Verwaltung produktiv: Sämtliche Zuwendungen aus dem bremischen Haushalt sind seither in einer einheitlichen Struktur nach einheitlichen Maßstäben von allen bremischen Behörden, Eigenbetrieben sowie beliehenen Gesellschaften zu bearbeiten bzw. darzustellen. Seit der Einführung dieses Fachverfahrens konnten Mehrfachförderungen besser vermieden und eine bessere Übersicht und Transparenz geschaffen werden. Eine noch anwendungsfreundlichere Version ist zurzeit mit ZEBRA 2.0 in Arbeit.

Des Weiteren hat der Senat im Rahmen des Programms Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Jahre 2014 Schritte zu Prozessoptimierung wie etwa die Optimierung des laufenden Controllings eingeleitet.

In Bezug auf die Anzahl der Zuwendungsfälle, das Finanzvolumen, die finanzielle Ausstattung als auch das fachliche Knowhow der Zuwendungsempfangenden sind die Zuwendungsverhältnisse der einzelnen Ressorts sehr heterogen. Bei den Zuwendungen handelt es sich sowohl um kleine Projektförderungen mit wenigen Hundert Euro als auch um große institutionelle Förderungen im Millionenbereich. Aufgrund der heterogenen Zuwendungsverhältnisse musste die Begutachtung bzw. Analyse zunächst dezentral erfolgen.

Der Senator für Finanzen hat auf Basis der Ressortberichte einen einheitlichen Bericht erstellt und hieraus – soweit möglich – Empfehlungen abgeleitet und diese in konkrete Umsetzungsvorschläge gefasst.

Im vorliegenden Bericht wird zu jeder einzelnen Ziffer des Antrags die Ausgangslage, in der Regel für den jeweiligen Problemkreis die rechtliche Situation, dargestellt. Im Anschluss daran wird auf Vorschriften der anderen Bundesländer dann näher eingegangen, wenn darin Reformansätze enthalten sind, auf die Bezug genommen werden kann.

¹ [Erstes gemeinsames Programm von Bund und Ländern für Rechtsvereinfachung, Praxisorientierung in der Gesetzgebung und Verständlichkeit im Verwaltungshandeln \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de/bundesregierung/pressenotizen/2020/12/02-erstes-gemeinsames-programm-von-bund-und-laendern-fuer-rechtsvereinfachung-praxisorientierung-in-der-gesetzgebung-und-verstaendlichkeit-im-verwaltungshandeln)

² [Staatsregierung setzt Fördervereinfachung fort \(sachsen.de\)](https://www.staatsregierung.sachsen.de/aktuelle-und-wichtige-ereignisse/2020/11/15-staatsregierung-setzt-foerdervereinfachung-fort)

³ [mhkbg-15.11.2021_anlage.pdf](#)

Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit den wahrgenommenen Herausforderungen in Zuwendungsrecht und -praxis und es werden Lösungsansätze in Form von Empfehlungen für die erkannten Spielräume herausgearbeitet, die in eine konkrete Umsetzung der Empfehlung münden. Diese sind am Ende jeder einzelnen Ziffer farblich unterlegt.

Bei der Erstellung dieses Berichtes hat der Senator für Finanzen sich zu einzelnen Fragestellungen von den jeweiligen Fachabteilungen der Verwaltung beraten lassen. An dieser Stelle sei den Kolleg:innen sehr gedankt für die gute Zusammenarbeit.

Die Gesamtheit der Empfehlungen zielt nicht primär auf eine Mitteleinsparung, sondern auf eine höhere Wirksamkeit und Effizienz der Förderung ab. Mittelbar werden hierdurch jedoch auch die Ressourcen geschont.

Neben den strukturellen und institutionellen Entwicklungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, die zu einer erheblichen Optimierung des Zuwendungsbereichs beitragen könnten, konnte eine zunehmende Dauerhaftigkeit, Verfestigung und Kleinteiligkeit der Förderungen festgestellt werden, die zwar nicht Gegenstand der Bearbeitung waren, aber ggf. einer weiteren Überprüfung bedürfen.

Ein wesentlicher Grund für die Heterogenität der Förderlandschaft scheint darin zu liegen, dass Bremen bislang über keine ressortübergreifende Förderstrategie verfügt. Förderstrategische Überlegungen finden eher kleinteilig auf Ebene der Förderrichtlinien und im Rahmen von Förderkonzepten statt. Nicht nur der Klimawandel, auch die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine lassen jedoch ein strategischeres Vorgehen notwendig erscheinen. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, beispielsweise die Finanzierung von Kindertagesstätten kritisch zu betrachten. Die derzeitige Finanzierung durch Zuwendungen bildet die Entwicklung zum Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz inzwischen auch für Kinder unter drei Jahren nicht optimal ab. Der gesetzlich normierte Anspruch auf einen Kitaplatz wird nach wie vor über grundsätzlich im Ermessen der Stadtgemeinden stehende Zuwendungen finanziert

Auch wenn verständlicherweise von vielen Zuwendungsempfängenden gefordert wird, unkompliziert eine staatliche Förderung zu erhalten, wird immer auch ein administrativer Aufwand notwendig sein, um eine rechtlich einwandfreie und zweckmäßige Verteilung staatlicher Zuwendungen gewährleisten zu können. Ziel sollte es jedoch sein, die Belastung für alle Beteiligten so gering wie möglich zu halten. Daran hat auch die Verwaltung vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung und fortschreitenden Digitalisierung ein hohes Interesse. Der Staat wird seine Aufgaben zukünftig mit weniger Personal deutlich effizienter erledigen müssen.

Ein großer Dank ist abschließend auch den zuwendungsgebenden Stellen in den Ressorts und den Interessenvertretungen bzw. Verbänden für die vielen guten Impulse auszusprechen.

I. Bedingungen für die Ermöglichung mehrjähriger Bewilligungszeiträume (etwa für die Geltungsjahre des Bremischen Haushalts) als Standard mindestens für Zuwendungen, in denen bisher mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen gearbeitet wurde

Immer wieder wird - in Bremen, aber auch bundesweit - aus der Praxis gefordert, rechtlich zu regeln, nicht verbrauchte Mittel ins nächste Jahr einfacher übertragen zu können und in Förderbereichen mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen zu prüfen, ob verstärkt mehrjährige Bewilligungen möglich sind.

1. Ausgangslage

Die Bewilligungsbehörde hat bei der Gewährung von Zuwendungen grundsätzlich den im Haushaltsrecht geltenden Grundsatz der Jährlichkeit zu berücksichtigen. Aus diesem folgt beim Haushaltsvollzug das Prinzip der zeitlichen Bindung, das nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen⁴ bis zum Ende des Haushaltsjahres (=Kalenderjahr) zulässt. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel verfallen, es sei denn, dass bei übertragbaren Ausgaben unter den engen Voraussetzungen des Gesetzes ein Ausgaberesst gebildet wird (§ 45 Abs. 2 Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung - LHO)).

Für kommende Haushaltsjahre darf eine Verpflichtung nur eingegangen werden, wenn es erforderlich ist, dass sich die FHB gegenüber den Zuwendungsempfängenden rechtlich verpflichtet (Nummer 3.2 der Verwaltungsvorschriften (VV)-LHO zu § 23 LHO). Nummer 4.2.5. der VV-LHO zu § 44 LHO führt hierzu weiter aus, dass der Bewilligungszeitraum nur dann über das laufende Haushaltsjahr hinausgehen kann, soweit hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung in Form einer Verpflichtungsermächtigung vorliegt.

Ein haushaltswirtschaftlicher Widerrufsvorbehalt genügt nicht, denn ein solcher dient eher dazu, in haushaltspolitisch schwierigen Jahren den Zuwendungsgebenden aufgrund nicht ausschließbarer Entwicklungen und Maßnahmen die Möglichkeit zu erhalten, die Förderungen ganz oder teilweise einzustellen zu können.

Durch die Beantragung, Erteilung und Prüfung von Verpflichtungsermächtigungen entsteht sowohl für die Zuwendungsgebenden als auch für die Zuwendungsempfängenden ein nicht unerheblicher haushalts- und verwaltungsrechtlicher Aufwand.

2. Ergebnis der Anhörung

Dass der Bedarf einer Abweichung von der Jährlichkeit nicht selten in der Praxis vorhanden ist, wurde bereits im Rahmen der Bearbeitung der Großen Anfrage

⁴ Eingehen einer Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren, die zur Erfüllung der Aufgaben der FHB notwendig sind, § 6 LHO

„Zuwendungsrecht modernisieren – unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Träger abbauen“ (Große Anfrage der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE vom 10.11.2020, Drucksache 20/704) ermittelt. Hier wurden von den Ressorts in Bremen folgende Gründe für den Wunsch nach Bewilligungsräumen von mehr als einem Jahr genannt:

- es handele sich oft um eine auf längere Zeit geplante institutionelle Förderung,
- das Projekt hatte eine lange Vorlaufzeit bis zur tatsächlichen Umsetzung,
- es handele sich um eine Konzeptförderung, deren Vorgaben sich aus ressortinternen Förderrichtlinien ergäben,
- der Bewilligungszeitraum sei des Öfteren verlängert worden, da die Umsetzung des Projektes in dem eigentlich geplanten Zeitraum gefährdet oder nicht mehr möglich gewesen sei und den Zuwendungsempfängenden hieran keine Schuld getroffen habe,
- das Projekt habe grundsätzlich eine unklare Laufzeit gehabt,
- eine Baumaßnahme oder Investition sei aufgrund ihres Umfangs über einen längeren Zeitraum als ein Jahr gelaufen,
- bei der Weiterleitung einer Bundesförderung habe der Ausgangsbescheid des Bundes einen Bewilligungszeitraum von mehr als einem Jahr vorgesehen.

Im Zuge der Anhörung für den vorliegenden Dringlichkeitsantrag wurden von den zuwendungsgebenden Ressorts und Interessenvertretungen als Gründe für mehrjährige Bewilligungszeiträume ergänzend folgende Aspekte benannt:

- Wunsch nach Planungssicherheit (insbesondere im Hinblick auf die Personaleinsatzplanung und -bindung),
- Ziel eines Bürokratieabbaus durch geringeren administrativen Aufwand,
- Förderung einer grundsätzlichen Projektstabilität,
- über das laufende Haushaltsjahr hinausgehende Projektlaufzeiten (z.B. im kulturellen Bereich könnten Zuwendungen spielzeitbezogen und nicht haushaltsjahrbezogen betrachtet werden),
- Erwartung größerer Flexibilität, wenn der Bewilligungszeitraum durch höhere Gewalt verursacht verlängert werden muss (verschobene Veranstaltungen durch Pandemie oder andere vom Zuwendungsnehmenden nicht zu vertretende unvorhergesehene Verzögerungen).

Zum Teil ist es bereits jetzt die Praxis, wenn es dem Umfang und der Laufzeit der geförderten Aufgaben entspricht und die Mittel im Rahmen z.B. eines Doppelhaushalts eingeplant sind, Mittel für einen Förderzeitraum bis zu 24 Monaten (z.T. in Förderrichtlinien entsprechend festgelegt) zu vergeben. Diese Vergaben werden durch Haushaltsvermerke und Verpflichtungsermächtigungen abgesichert. (z.B. mehrjährige Infrastrukturmaßnahmen für den Küstenschutz, Förderung von gemeinnützigen Projekten zu „Umwelt- und Naturschutz“ sowie zur „Bildung für nachhaltige Entwicklung“).

Im Ergebnis werden aufgrund der geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen aus Sicht der zuwendungsgebenden Stellen nur eingeschränkt Möglichkeiten für mehrjährige Bewilligungen gesehen und die Schaffung zusätzlicher Spielräume begrüßt.

3. Empfehlung

Ausnahmen vom Erfordernis einer Verpflichtungsermächtigung können vom Senator für Finanzen zugelassen werden, wenn laufende Geschäfte eingegangen werden. Geprüft wurde deshalb, ob eine Zuwendung ein laufendes Geschäft im Sinne des Gesetzes ist.

Nach Ziffer 3 der VV-LHO zu § 38 Abs. 5 LHO sind laufende Geschäfte solche, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren. Ein Rechtsanspruch auf die Mittel ist mit der Definition „laufendes Geschäft“ nicht automatisch verknüpft.

Grundsätzlich dürfte es sich bei Zuwendungen bei formaler haushaltsrechtlicher Betrachtung nicht um regelmäßig wiederkehrende Geschäfte handeln, weil auf sie kein Anspruch besteht und deshalb über ihre Bewilligung je Zuwendungsfall neu entschieden wird.

Die Zuwendungspraxis in Bremen zeigt jedoch ein anderes Bild. Zahlreiche Projektförderungen werden in Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben regelmäßig über Jahre gefördert. Der Verzicht auf Verpflichtungsermächtigungen unter den im Bericht genannten engen Voraussetzungen dient dazu, hier eine praxisgerechte Lösung zu schaffen, die gleichzeitig der Verwaltungsvereinfachung dient. Sie trägt die Intention, den Haushaltsgesetzgeber zu entlasten und durch die Obergrenze dem Budgetrecht des Parlaments Rechnung zu tragen. Im Falle einer von den Ressorts vorgenommenen Veranschlagung könnten diese im Einzelfall im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen von den Produktbereichsverantwortlichen erteilt werden (vgl. § 4 Abs. 8 Haushaltsgesetz). Bei Bewilligungen für mehrere Jahre lässt das Zuwendungsrecht nach Ansicht des Senators für Finanzen zudem sowohl unter- als auch überjährig ausreichende Steuerungsmöglichkeiten zu: z.B. hat die Bewilligungsbehörde überjährig bei mehrjährigen Maßnahmen einen Zwischennachweis zu verlangen (Nummer 5.3.7 VV-LHO zu § 44 LHO) und unterjährig bleiben die Rückforderungsmöglichkeiten der Zuwendung nach Nummer 8 VV-LHO zu § 44 LHO i.V.m. mit den Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts unbenommen.

Die Möglichkeit, im vorhandenen rechtlichen Rahmen Spielräume zu schaffen, ist bereits in anderen Bundesländern geprüft und in unterschiedlicher Weise umgesetzt worden.

Es wird empfohlen, dass im Falle einer mehrjährigen Förderung eine Verpflichtungsermächtigung für ein Folgejahr erst ab einer Zuwendung von über 5.000 € pro Haushaltsjahr erforderlich ist. Alle darunterliegenden Verpflichtungen werden damit als laufendes Geschäft qualifiziert. Allein im Jahr 2020 wurden im Lande Bremen in 2.040 Fällen - und damit nahezu in der Hälfte aller Förderungen - bei einem Fördervolumen von rund 4,3 Mio. € (rund 1 % des Gesamtvolumens) Zuwendungen bis 5.000 € gewährt. Damit ergibt sich eine deutliche administrative Erleichterung sowohl für Zuwendungsgebende als auch Zuwendungsempfangende, die gleichzeitig aus haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gut vertreten werden kann.

Zusätzlich wird vorgeschlagen, im Bereich der institutionellen Förderungen zukünftig analog zu den im Doppelhaushalt veranschlagten Mitteln einheitlich die Ermächtigung für eine überjährige, zweijährige Bewilligung zu schaffen. Aufgrund der Charakteristik dieser Förderungsart, die im Gegensatz zur Projektförderung nicht temporär angelegt ist und in der Praxis eine Verstetigung der Förderung bedeutet, bietet die konsequente Umsetzung dieser Empfehlung den Zuwendungsempfangenden eine größere Planungssicherheit ohne den öffentlichen Haushalt zusätzlich zu belasten.

Für die Umsetzung ist dezentral im Zuge der Haushaltsaufstellung sowohl bei einzelnen, als auch bei global veranschlagten Maßnahmen bei der entsprechenden Haushaltsstelle eine Verpflichtungsermächtigung zu veranschlagen. Diese ist der Höhe nach auf den Haushaltsansatz des Folgejahres beschränkt. Durch einen in den Richtlinien zur Aufstellung der Haushalte vorgegebenen Haushaltsvermerk werden die Produktbereichsverantwortlichen ermächtigt, die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen – auch über die bisherige haushaltsgesetzliche Grenze von 500.000 € hinaus – zu erteilen.

Für zum Jahresende „unverbrauchte“ Zuwendungsmittel ergibt sich außerdem aus § 45 Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 6 Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2022 eine überjährige Ausgabeermächtigung für die Zuwendungsgebenden.

4. Umsetzung der Empfehlung

Es werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Ergänzung der Nummer 3.2 der VV-LHO zu § 23 LHO durch Satz 2:

„Verpflichtungsermächtigungen für ein Folgejahr sind unter den Voraussetzungen von Nummer 3.4 zu § 38 LHO erst ab einer Zuwendung von über 5.000 Euro pro Haushaltsjahr erforderlich.“

- Ergänzung durch die Nummer 3.4 der VV-LHO zu § 38 Abs. 5LHO:

„3.4 Verpflichtungen für laufende Geschäfte liegen außerdem vor, wenn für eine Zuwendung gem. §§ 23, 44 LHO im Haushaltsansatz des nächsten Haushaltsjahres (insbesondere Zweijahreshaushalte) ein entsprechender Haushaltsansatz vorgesehen ist- es sich mithin um eine jährlich wiederkehrende Zuwendung handelt und der Jahresbetrag von 5.000 Euro nicht überschritten wird.“

- Für institutionelle Förderungen, die über 5.000 € liegen, wird zukünftig analog zu den im Doppelhaushalt veranschlagten Mitteln mit der Haushaltsaufstellung einheitlich die Ermächtigung für eine überjährige, zweijährige Bewilligung geschaffen. Hierfür wird den jeweiligen Haushaltsstellen ein Haushaltsvermerk hinzugefügt, der die Erlaubnis für die 2jährige Bewilligung schafft (siehe hierzu die Begründung zu § 23 in der Synopse).

II. Bedingungen für ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung

Nach Ansicht vieler Zuwendungsempfänger reduziert die vorrangige Gewährung einer Zuwendung als Festbetragsfinanzierung deutlich den administrativen Aufwand.

1. Ausgangslage

Die Wahl der Finanzierungsart hat nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen (§ 7 LHO). Die Wahl der Finanzierungsart hat insbesondere Auswirkungen auf die Behandlung von Mehreinnahmen oder Minderausgaben. Ausschließlich bei der Festbetragsfinanzierung verbleiben dem Zuwendungsempfänger Einsparungen sowie höhere Einnahmen grundsätzlich in voller Höhe. Deshalb ist vor Bewilligung einer jeden Zuwendung zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage der Freien Hansestadt Bremen und der Zuwendungsempfänger diesen Grundsätzen am besten entspricht. Die Finanzierungsart ist dann gemäß Nummer 4.2.4 der VV-LHO zu § 44LHO mit der Bewilligung der Zuwendung festzulegen.

In den Verwaltungsvorschriften wird unterschieden zwischen den zunächst gleichrangig genannten Arten der Teilfinanzierungen und zwar einer Anteil-, Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung (Nummer 2.2. der VV-LHO zu § 44 LHO) und der nur ausnahmsweise in Betracht kommenden Vollfinanzierung (Nummer 2.3. der VV-LHO zu § 44LHO).

Während die Anteilfinanzierung, bei der die Zuwendung sich als Anteil bzw. Prozentsatz der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben errechnet und auf einen Höchstbetrag zu begrenzen ist (Nummer 2.2.1 der VV-LHO zu § 44 LHO), hier ebenso wie die Vollfinanzierung nur der Vollständigkeit halber genannt werden, werden für die Frage, ob es ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung geben kann, diese beiden Finanzierungsarten im Folgenden einander gegenübergestellt:

Bei der Fehlbedarfsfinanzierung wird der Betrag, der die Lücke zwischen den anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln sowie sonstigen Einnahmen der Zuwendungsempfänger andererseits schließt, zugewendet (Nummer 2.2.2 der VV-LHO zu § 44LHO). Sie ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Aufgrund der in der Regel ungewissen tatsächlichen Einnahme- und Ausgabepositionen eignet sie sich besonders für die institutionelle Förderung.

Bei der Festbetragsfinanzierung ist die Zuwendung hingegen mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben festzusetzen (Nummer 2.2.3 der VV-LHO zu § 44LHO). Den Zuwendungsempfänger verbleiben – anders als

bei der Fehlbedarfsfinanzierung – die Mehreinnahmen und Minderausgaben, soweit die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht unter den Zuwendungsbetrag sinken.

Die Festbetragsfinanzierung setzt dementsprechend eine möglichst genaue Schätzung der Zuwendungshöhe voraus. Unter Nummer 2.2.3 der VV-LHO zu § 44 LHO wird vorgegeben: „Eine Festbetragsfinanzierung kommt regelmäßig nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung nicht mit hinreichender Sicherheit die Einnahme- und Ausgabeposition beurteilt werden kann.“ Die anderen Länder und der Bund haben in der Regel eine gleichlautende Regelung. Auf die Einhaltung dieser Vorgabe hat der Landesrechnungshof (zuletzt Jahresbericht – Stadt 2017, S. 34 f) – wie auch die Rechnungshöfe anderer Länder – wiederholt hingewiesen.

2. Ergebnis der Anhörung

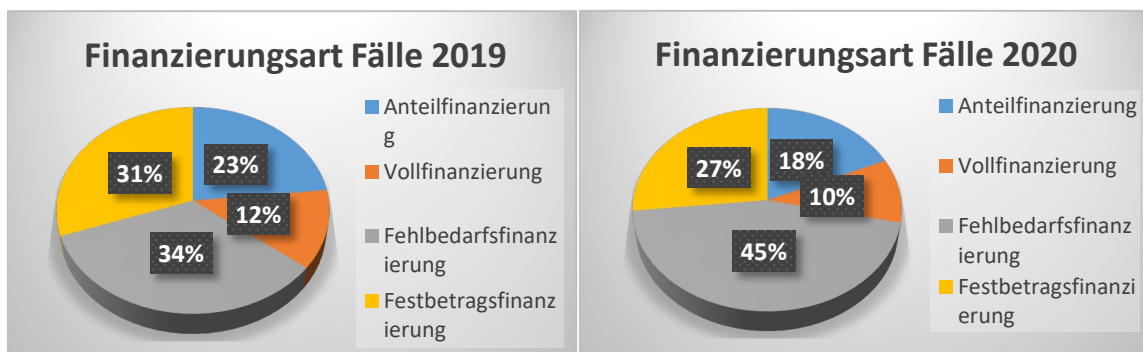
Auf Basis der geltenden Regelungen wird die Festbetragsfinanzierung von den Ressorts sehr unterschiedlich stark genutzt:

Umfang der Festbetragsfinanzierung in % je Ressort in 2020:

Ressort/Produktplan	Festbetragsfinanzierung in %
Senatskanzlei/03	57
Senator für Inneres/07	47
Senatorin für Justiz/ 11	23
SJIS- Bereich Sport/12	7
Senatorin für Kinder und Bildung/21	38
Senator für Kultur/22	26
Senatorin für Wissenschaft und Häfen/ 24	50
SWAE- Bereich Arbeit/31	39
SJIS/ 41	21
Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz/ 51	1
Senatorin für Klimaschutz, Umweltschutz,	10

Mobilität und Stadtentwicklung/ 68	
Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa/ 71	16
Senator für Finanzen/ 91	-

Insgesamt lag der Anteil der Festbetragsfinanzierungen 2020 bei 27% und damit im Vorjahresvergleich (2019: 31 %) auf einem relativ konstanten Niveau:



Aus Sicht der zuwendungsgebenden Ressorts kommen Festbetragsförderungen für wiederkehrende Förderungen – insbesondere von institutionell geförderten Einrichtungen in Betracht – da mehrjährige Erfahrungen mit den veranschlagten Einnahme- und Ausgabepositionen bestehen und deren Beurteilung auf belastbaren Erkenntnissen basiert.

Aufgrund der geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen werden kaum Möglichkeiten zu einer Ausweitung der Festbetragsfinanzierung gesehen. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen hinsichtlich der Einnahmen starke Unsicherheiten bestehen, so beispielsweise aufgrund von Eintrittsgeldern und Standgebühren. Einzig der Justizbereich sieht aufgrund der über mehrere Jahre bestehenden vertrauensvollen Zusammenarbeit mit einer geringen Anzahl an Zuwendungsempfangenden grundsätzlich bei allen Antragstellenden eine Festbetragsfinanzierung als unkritisch an. In einigen Bereichen wird die Festbetragsfinanzierung dann als Finanzierungsart gewählt, wenn die Förderquote (Finanzierungsanteil im Verhältnis zur gesamten Finanzierung) gering ist oder die Förderhöhe gering ist, weil dadurch sowohl für Zuwendungsempfangende als auch Zuwendungsgebende der Verwaltungsaufwand reduziert wird. Zum Teil wird auch in spezifischen Förderschienen (z. B. im Förderbereich 2.2.1 der Richtlinie „Projekte zur Förderung von Umweltbildungsarbeit für Kinder und Jugendliche in Basiseinrichtungen“) die Festbetragsfinanzierung gewählt.

Aus Sicht der Zuwendungsempfängenden wird die Festbetragsfinanzierung bevorzugt, weil sie ermöglicht, dass akquirierte Spenden und weitere Einnahmen in die Arbeit fließen, ohne dass eine Anrechnung auf die bewilligten Mittel erfolgt.

Als Schwellenwerte für Zuwendungen mit geringen Förderhöhen, bis zu welchen die Zuwendung über eine Festbetragsfinanzierung gewährt werden sollte, wurden Beträge zwischen 500 € und 10 000 € genannt.

3. Empfehlung

Die Festbetragsfinanzierung ist angebracht, wenn, weitreichende Kenntnisse über die Einnahmen des Zuwendungsempfängenden vorausgesetzt, die Höhe der voraussichtlich anfallenden zuwendungsfähigen Ausgaben verlässlich eingeschätzt werden kann (Ausgabensicherheit). Es bereitet dann wenig Schwierigkeiten, unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Einnahmen einen Festbetrag in angemessener Höhe festzulegen.

Es bietet sich beispielsweise an, Personalausgaben, deren Höhe durch Tätigkeitsmerkmale und Eingruppierung bestimmt ist, mit einem Festbetrag zu fördern.

Die Festbetragsfinanzierung wäre wie folgt möglich:

- Als Vielfaches von Kosten für bestimmte Einheiten (z. B. XX Euro je m² bzw. XX Euro/Stunde Personaleinsatz) – Standardisierte Einheitskosten
- Als fester prozentualer Anteil anderer Kosten (z. B. Personalsachkosten werden mit 10 % der geförderten Personalkosten bezuschusst)
- Als fester Betrag für ein Projekt (z. B. nach Prüfung der geplanten förderfähigen Kosten bei der Bewilligung wird ein fester Betrag auf Grundlage eines vorgegebenen Fördersatzes bewilligt)
- Nach Nummer 5.2.2 der Allgemeinen Grundsätze für Förderrichtlinien (Anlage 5 der VV-LHO zu § 44 LHO sollte bei Betriebskostenförderungen die Festbetragsfinanzierung gewählt werden.

Mit der Festbetragsfinanzierung ist jedoch nicht stets eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung verbunden. Das Antragsverfahren (Verwaltungsvorschriften Nummer 3 ff. der VV-LHO zu § 44 LHO) unterscheidet nicht zwischen beiden Finanzierungsarten. So muss bei allen Finanzierungsarten der Antrag bei einer Projektförderung einen vollständigen Finanzierungsplan, bei der institutionellen Förderung einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan enthalten. Zudem muss die Bewilligungsbehörde die Zuwendungsvoraussetzungen in gleicher Weise prüfen (Nummern 4 ff. der VV-LHO zu § 44 LHO).

Der zentrale Unterschied der Finanzierungsarten liegt in der Behandlung von Mehreinnahmen und Minderausgaben. Dies erhöht den Anreiz zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften bzw. Drittmittel einzuwerben.

Eine Verwaltungsvereinfachung und damit Erleichterung für die Zuwendungsempfangenden ergibt sich einerseits im Verzicht auf ein Rückforderungsverfahren bei Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben. Denn insoweit sind die zumindest teilweise Aufhebung des Zuwendungs- sowie der Erlass eines Rückforderungsbescheides entbehrlich. Darüber hinaus kann auf die Berechnung von Verzugszinsen und ggf. Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen verzichtet werden. Der Verzicht auf Verzugszinsen spielt bei der Festbetragsfinanzierung eine untergeordnete Rolle, weil aus der Charakteristik der Festbetragsfinanzierung in den seltensten Fällen ein Rückforderungsanspruch entstehen kann.

Darüber hinaus sind die Mitteilungspflichten nach Nummer 2.1.3 der ANBest-I/P⁵ für den Fall der nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben deutlich geringer. Eine Mitteilungspflicht besteht erst, wenn sich die Gesamtausgaben um den vollen Zuwendungsbetrag ermäßigen.

Weitergehende Vereinfachungen wären für pauschalisierte Festbetragsfinanzierungen denkbar. Insoweit wird auf Punkt 4. verwiesen.

Bei Zuwendungsempfangenden, die nur in geringer Höhe durch Zuwendungen finanziert werden, wäre jedoch die administrative Entlastung durch Festbeträge erheblich und würde gegenüber dem Steuerungsinteresse der öffentlichen Hand zurücktreten.

Die Landeshaushaltsordnungen einiger Bundesländer enthalten bereits Regelungen, die eine bevorzugte Festbetragsfinanzierung ermöglichen, beispielsweise bei Zuwendungen an kommunale Körperschaften für konsumtive Zwecke (Baden-Württemberg, Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland).

Andere Bundesländer gehen noch weiter. So sollen in Hessen Zuwendungen bis 5.000 € stets als Festbeträge bewilligt werden, ansonsten in geeigneten Fällen. In Niedersachsen ist vorgeschrieben, dass die Festbetragsfinanzierung insbesondere dann in Betracht kommt, wenn der Zuwendungsbetrag unter 25.000 € liegt. Nach der Allgemeinen Richtlinie zur Ausführung des nordrhein-westfälischen Kulturfördergesetzes wird die Förderung grundsätzlich in Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt, wenn die Zuwendung des Landes nicht mehr als 50 vom Hundert der Gesamtausgaben ausmacht und die Zuwendungshöhe nicht mehr als 50.000 € beträgt. Schleswig-Holstein erlaubt bei pauschalisierten Festbetragsfinanzierungen bis 50.000 € Erleichterungen in Bezug auf die Durchführung bzw. Überprüfung der Maßnahme. Außerdem haben Sachsen und das Saarland jüngst Regelungen erlassen, wonach bei kleinen Maßnahmen mit Zuwendungen bis zu 10.000 € uneingeschränkt Festbetragsfinanzierungen zulässig sind. Hamburg hat ebenfalls die Möglichkeit geschaffen, bei Zuwendungen bis

⁵ Anlage 1 zu Nummer 5.1 zu VV-LHO zu § 44, Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung; Anlage 2 zu Nummer 5.1 zu VV-LHO zu § 44, Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung

5.000 € ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren nutzen zu können, in dem regelmäßig die Festbetragsfinanzierung vorgesehen ist.

Für Bremen mit seinen vielen kleineren Förderungen erscheint ebenfalls eine Festbetragsfinanzierung bei kleineren Maßnahmen bis 5.000 € sachgerecht.

Von den insgesamt 4119 Förderfällen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in 2020 lagen fast die Hälfte (2040 Fälle: davon 2028 Projektförderungen, 12 institutionelle Förderungen) unter dem Schwellenwert von 5.000 €:

Institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen			
Betrag	Anzahl der Fälle 2020	Volumen 2020 (€)	Volumen 2020 in %
Von 2001,00 € bis 5.000,00 €	868	3.177.968,16	0,78
Von 1001,00 € bis 2.000,00 €	505	766.020,38	0,19
Bis 1.000,00 €	667	405.259,42	0,10
Insgesamt	2040	4.349.247,96	1,06
* Prozentsatz im Verhältnis zu den bewilligten Zuwendungen insgesamt (409 Mio.€)			

Insgesamt machte die Vielzahl dieser Fälle rund 1 % des Gesamtfördervolumens aus. Wurden also im Jahr 2020 nur 27 % aller Fälle über die Festbetragsfinanzierung gewährt, ließe sich mit der vorgeschlagenen Regelung die Festbetragsfinanzierung mithin um gut 20% steigern.

4. Umsetzung der Empfehlung

Die nachstehenden Änderungen könnte zu einer deutlichen Entlastung sowohl der Zuwendungsgebenden als auch der – empfangenden führen.

- Einzelne Ressorts sehen bereits anhand der aktuell geltenden Regelungen Potential, die Festbetragsfinanzierungen auszuweiten. Sie werden hiermit aufgefordert, ihre bisherige Praxis unter Berücksichtigung der bestehenden Regelungen noch einmal zu überprüfen.

- Es wird empfohlen, die Verwaltungsvorschrift wie folgt zu ergänzen:

Nummer 15.2 der VV-LHO zu § 44LHO:

„Bei Zuwendungen bis 5 000 Euro soll ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren angewendet werden.

Die Grundstruktur eines Zuwendungsbescheides muss gewahrt bleiben. Erforderlich sind zumindest die nachfolgenden Angaben

- der oder des Zuwendungsempfangenden,
- des Zuwendungszwecks,
- der Zuwendungsart,
- der Finanzierungsart,
- der Zuwendungshöhe und
- der Rückforderungsmöglichkeiten.

Als Finanzierungsart soll regelmäßig die Festbetragsfinanzierung vorgesehen werden.

Der Verwendungsnachweis kann abweichend von Nummer. 10.2 der VV-LHO zu § 44 LHO auf einen Sachbericht mit einer Darlegung und Dokumentation des gemäß im Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungszwecks beschränkt werden.“

III. Unterschiedliche Handhabungen der zuwendungsgebenden Ressorts und deren Implikationen für die Zuwendungsempfangenden

Der Zuwendungsbereich stellt sich als ein sehr heterogenes Feld dar: Während es Ressorts gibt, die mehrere hundert Zuwendungen im Jahr bewilligen, beschränkt sich die Vergabe in anderen Ressorts auf eine Handvoll Förderfälle. Genauso verhält es sich mit den gewährten Beträgen, die von kleineren Beträgen (2020 wurden rund 600 kleinere Vorhaben mit bis zu 1 000 € gefördert) bis zu zweistelligen Millionenbeträgen reichen. Der rechtliche Rahmen ist für den gesamten Zuwendungsbereich derselbe, die Handhabungen der zuwendungsgebenden Ressorts hingegen sehr unterschiedlich.

1. Ausgangslage

Die fachliche Zuwendungsbearbeitung erfolgt innerhalb der Ressorts in der Regel durch die Fachreferate. Einzelne Ressorts haben neben der dezentralen Zuwendungssachbearbeitung eine zentrale Ansprechperson, die ihnen beratend zur Seite steht. Teilweise erfolgt die Bearbeitung (Antragsprüfung und Verwendungsnachweisprüfung) zuwendungsrechtlich und fachlich federführend durch eine Person in Abstimmung mit einer weiteren Person (Vier-Augen-Prinzip).

Nicht selten werden mehrere Förderungen für einen Zuwendungsempfangenden durch unterschiedliche Ressorts bewilligt. Wegen der durch diese Vorgehensweise entstehenden Doppelstrukturen durch z. B. die Erstellung zweier Bescheide für das selbe Projekt, zweier Verwendungsnachweisprüfungen etc., wird eine Vereinheitlichung des Verfahrens gewünscht.

Gefordert wird der Ausbau der Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens, aber auch der eines gemeinschaftlichen Förderportals für die Fördermittelabwicklung sowie die medienbruchfreie Kommunikation zwischen Zuwendungsempfangenden und Zuwendungsgebenden.

Die Software ZEBRA wird fast überall genutzt (durch Senatsbeschluss genehmigte Ausnahme: bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE) im Bereich Arbeit wird das Fachverfahren VERA online verwendet).

Eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens wird sowohl behördenseitig als auch seitens der Zuwendungsempfangenden durch die Nutzung von Musterbescheiden und standardisierten Formularen sowie der Möglichkeit, Anlagen zentral hinterlegen zu können, gewünscht.

Die Vereinheitlichung des Verfahrens wird durch verbesserte Kommunikation gegenüber den Zuwendungsempfangenden angestrebt. Erste Ansätze sind vereinzelt ressortintern vorhanden: z.B. soll ein quartalsweise durchgeführter Jour fixe

für Zuwendungsfragen zu einem vereinheitlichten Vorgehen in der Sachbearbeitung und somit auch gegenüber den Zuwendungsempfängenden beitragen.

Weitere Vorschläge, das Zuwendungsverfahren zu verbessern, lauten

- ressortintern Handlungsanweisungen zu erstellen, in der die Bearbeitungsschritte und Zuständigkeiten zwischen dem Fach- und Haushaltsreferat geregelt sind,
- Erstellung eines Leitfadens, einer Checkliste sowie regelmäßige Schulungen für Zuwendungsempfängende zu ermöglichen,
- durch niedrigschwellige ressortübergreifende Nachschulungen zu einzelnen Schwerpunktthemen des Zuwendungsrechts durch den Senator für Finanzen und des Aus- und Fortbildungszentrums (AFZ) dazu beizutragen, die Handhabung gegenüber den Zuwendungsempfängenden weiter zu vereinheitlichen.

2. Empfehlung

Nach Auswertung der Anhörung besteht durchaus Potenzial, die unterschiedlichen Handlungsweisen der Ressorts spürbar zu vereinheitlichen und den administrativen Aufwand im Zuwendungsverfahren zu verbessern.

Dem vorausgeschickt sei, dass eine Homogenisierung der Bearbeitungsstrukturen jedoch nicht im Vordergrund steht: Der Zentralisierung der Zuwendungssachbearbeitung innerhalb der Ressorts und auch darüber hinaus steht die Notwendigkeit, den einzelnen Zuwendungsfall aus der jeweiligen Fachlichkeit heraus inhaltlich zu beurteilen und eine individuelle Ansprechperson zu haben, entgegen. Das Bedürfnis der Ressorts zur Beurteilung des Zuwendungsfalls aus der Fachlichkeit heraus steigt mit der Anzahl der Fälle.

Doppelstrukturen im Bewilligungsverfahren sind zu vermeiden. Die Förderprogrammlandschaft ist an Ressorts und Fördertopflogiken ausgerichtet. Daher ist die Koordination ressortübergreifend zu verbessern: Bewilligungen aus einer „Hand“ ersparen den Zuwendungsempfängenden und den Ressorts einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand. Nach einer Auswertung aus ZEBRA erhalten zahlreiche Zuwendungsempfängende von verschiedenen Stellen Zuwendungen, obwohl das Zuwendungsrecht schon jetzt die Vorgabe macht, dass die Bewilligung und damit das Zuwendungsverfahren für eine Einrichtung oder ein Vorhaben in geeigneten Fällen von einer Behörde erfolgen soll (Nummer 1.4 der VV-LHO zu § 44 LHO). Welche anderen Ressorts Bewilligungen erteilen, kann von den Bewilligungsstellen auch im Einzelfall in ZEBRA eingesehen werden. Perspektivisch sind deshalb nicht nur Einzelförderungen aufeinander abzustimmen, sondern auch Förderprogramme zwischen den Ressorts zu koordinieren.

Bezüglich einer optimierten Digitalisierung und der Nutzung eines Online-Förderportals wird auf die Beantwortung der Ziffern VII und VIII verwiesen. Jedenfalls sollte im Zuge der Einführung der Online-Antragsstellung und des Online-Förderportals ein einheitlicher Zugang zu den Förderrichtlinien gewährleistet werden. Der Erlass von Förderrichtlinien dient der Konkretisierung des Ermessens für den jeweiligen Förderbereich und der Transparenz der Verwaltungspraxis. Für geeignete Förderbereiche sollen ausschließlich Förderrichtlinien und keine internen Vorschriften erlassen werden.

Die Kommunikation zwischen den Ressorts mit dem Ziel der Verwaltungsvereinheitlichung und -vereinfachung sollte verbessert werden, Nachschulungen bedarfsgerecht erfolgen. Aufgrund der inhomogenen Zuwendungsfälle erscheint die Erstellung vereinheitlichter Bewilligungsbescheide („Musterbescheide“) nicht praxisnah und sachgerecht. Die Vereinheitlichung der Tenorierung der Bescheide könnte jedoch sowohl für die zuwendungsgewährenden Stellen eine Hilfestellung sein, als auch für die Zuwendungsempfangenden für ein besseres Verständnis sorgen, da der Tenor die in jedem Bescheid in gleicher Weise genutzte Entscheidungsformel, die den wesentlichen Entscheidungsinhalt zusammenfassend umschreibt, darstellt.

3. Umsetzung der Empfehlung

- Vermeidung von Doppelstrukturen im Bewilligungsverfahren

Alle Ressorts werden ausdrücklich gebeten, die Nummer 1.4 der VV-LHO zu § 44 LHO zu berücksichtigen. Einzelne Ressorts haben bereits im Austausch mit dem Senator für Finanzen zugesagt, ihre Zuwendungspraxis zu überprüfen bzw. in Einzelfällen umgehend Anpassungen vorzunehmen.

Damit die anteilige Finanzierung anderer Behörden/Ressorts auch im Rechenschaftsbericht transparent ausgewiesen werden kann, wird eine verbesserte technische Darstellung von Förderungen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben durch mehrere Stellen aus einer „Hand“ von SF geprüft. Zum aktuellen Stand lassen sich aus ZEBRA heraus die für den jeweiligen Produktplan ausgewiesenen Bewilligungen nicht um die Finanzierungsanteile anderer Ressorts korrigieren. Es bedarf einer manuellen Korrektur. Im Zuge der Einführung von ZEBRA 2.0 wird von SF geprüft, inwiefern eine technische Lösung gefunden werden kann.

- Quartalsweiser Jour fixe

Der Senator für Finanzen wird die zuwendungsgebenden Ressorts quartalsweise zu einem Austausch im Format eines virtuell organisierten Jour fixe einladen. Das AFZ begrüßt den Austausch und hat bereits seine Teilnahme zugesagt. Gegenstand des Austauschs soll es sein, kurzfristig Schulungs- und Nachschulungsbedarfe zu ermitteln, Praxisprobleme unbürokratisch im Austausch zu lösen und die ressortübergreifende Kommunikation zu verbessern.

- Potenzial von ZEBRA ausschöpfen:

ZEBRA wird überwiegend und vorschriftskonform gemäß Nummer 16.8 der VV-LHO zu § 44 LHO von den Ressorts genutzt. Darüber hinaus wird darauf aufmerksam gemacht, dass über die Erfassung der Daten hinaus weitere Funktionen der Anwendung wie Zahlungsverwaltung, Terminverwaltung u.v.m. genutzt werden sollten. Der über das AFZ (aber auch online) erhältliche Leitfaden, der Punkt für Punkt durch die Anwendung führt, stellt die Möglichkeiten des Systems anschaulich dar. ZEBRA verfügt z.B. über ein Terminerinnerungssystem, welches beim Anlegen der Zuwendungsfälle unter Beachtung der Landeshaushaltsordnung und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung und Projektförderungen entsprechend Fristen und Termine festlegt. Bei einer Fristüberschreitung wird aus ZEBRA heraus eine Erinnerungsmail an die zuständigen Sachbearbeiter:innen verschickt. Perspektivisch wird ZEBRA 2.0 neben einem modernen und intuitiven Design und einer verbesserten Navigation ein noch effizienteres Verwaltungshandeln ermöglichen.

- Erstellung einer Mustertenorientierung

Der Senator für Finanzen wird zur Vereinheitlichung aller Zuwendungsbewilligungen eine Musterorientierung als Unterstützung für die Bescheiderstellung entwickeln.

- Änderung der Nummer 16.2 der VV-LHO zu § 44LHO:

Eine Änderung der Nummer 16.2 der VV-LHO zu § 44LHO wird vorgeschlagen:

„Für geeignete Zuwendungsbereiche soll die Bewilligungsbehörde Förderrichtlinien und/oder interne Richtlinien und Handlungsanweisungen erlassen.“

Dies ist regelmäßig der Fall, wenn Förderrichtlinien fachspezifische Regelungen (Förderprogramme) erfordern.

Bei der Entwicklung von Förderrichtlinien sind die „Grundsätze für Förderrichtlinien“ (Anlage 5) zu beachten. Dieses Gliederungsschema ist verbindlich. In begründeten Fällen kann die Bewilligungsbehörde hiervon abweichen.

~~Nach Bekanntgabe der Förderrichtlinien ist der Senator für Finanzen und dem Rechnungshof jeweils ein Exemplar durch die Bewilligungsbehörde zu übersenden.~~

Förderrichtlinien sind im Transparenzportal zu veröffentlichen.

Die Bewilligungsbehörden haben Förderrichtlinien dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof unverzüglich nach Erlass zur Kenntnis zu geben.

Im Zuge der Einführung der Online-Antragsstellung und des Online-Förderportals ist ein einheitlicher Zugang zu den Förderrichtlinien zu gewährleisten. Für geeignete Förderbereiche sollen ausschließlich Förderrichtlinien und keine internen Vorschriften erlassen werden.

IV. Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen

Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen sind bislang nicht vorhanden - werden aber vonseiten der Praxis gefordert, weil insbesondere hinsichtlich zweier Aspekte, ein Änderungsbedarf gesehen wird:

Zum einen herrscht oft Unsicherheit darüber, welche Posten grundsätzlich einer Pauschale zuzuordnen sind. Zum anderen werden nicht selten Ausgaben von Zuwendungsgebenden individuell als nicht zuwendungsfähig definiert und aus den Gemeinkosten gestrichen oder Gemeinkosten werden bei geförderten Projekten gemeinnütziger Organisationen sehr unterschiedlich von der Verwaltung bemessen und oft aus Sicht der Zuwendungsempfangenden als zu niedrig angesetzt.

1. Ausgangslage

Gemäß der Nummer 2.4 der VV-LHO zu § 44 LHO sollen der Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben feste Beträge für eine bestimmte Einheit, soweit dies möglich ist, zugrunde gelegt werden. Hierfür kommen nach Nummer 2.4.1 vor allem Zuwendungen in Betracht, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben möglich ist, z.B. der Prozentsatz von vorgesehenen Ausgaben wie Verwaltungs-/Gemeinkostenpauschalen, Büroarbeitsplatzpauschalen o.ä.

Zu den Gemeinkosten (Synonym auch als Overhead-, Verwaltungskosten, indirekte, administrative Kosten und im Folgenden als indirekte Kosten bezeichnet) gehören jene Ausgaben, die dadurch entstehen, dass Zuwendungsempfänger eine Infrastruktur aufrechterhalten müssen, die nur einen mittelbaren Bezug zu den einzelnen geförderten Projekten hat, für die Projektumsetzung jedoch notwendig ist. Indirekte Kosten sind somit alle Ausgaben, bei denen ein unmittelbarer Projektbezug nicht belegt werden kann bzw. nicht eindeutig und vollständig darstellbar ist.

Nur der Vollständigkeit halber genannt, aber nicht näher betrachtet werden, soll hier die Förderung von erbrachten Einheiten auf der Basis sogenannter Standardeinheitskosten. Die Kosten der zu erbringenden Einheit (z.B. einer Unterrichtsstunde) werden im Vorfeld beziffert und anschließend für jede nachweislich erbrachte Einheit pauschal ausgezahlt. Die Berechnung der Kosten erfolgt also nicht proportional zu einer bestimmten Quantität: das heißt, Standardeinheitskosten verringern sich proportional, wenn die Mengen geringer ausfallen.

Zu den indirekten Kosten gehören insbesondere:

- Alle Ausgaben für anteilige allgemeine Verwaltungs- und Managementaufgaben (administrative Kosten z.B. für Geschäftsführung, Sekretariat)

- Alle allgemeinen Sachausgaben und Ausgaben für allgemeine Dienstleistungen (z.B. Ausgaben für Rechtsberatung, IT- Infrastruktur, Versicherungen, Raumkosten für Küche, Sozialräume, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit)
- Sachausgaben für Reinigung, Hygiene, Bürobedarf und allgemeine Unterhaltsarbeiten

Dagegen gehören die Kosten der Bewirtung von Gästen beispielsweise nicht zu den indirekten Kosten, denn sie sind nicht für die Aufrechterhaltung des Betriebes notwendig.

In Abgrenzung zu den indirekten Kosten sind direkte Kosten die Ausgaben, die dem Vorhaben unmittelbar, nachweisbar und eindeutig zugerechnet werden können (z.B. die Ausgaben für das sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personal).

Im Rahmen der Strukturfonds räumt die Europäische Union ihren Mitgliedsstaaten bereits seit vielen Jahren umfangreiche Möglichkeiten zur Nutzung von Pauschalen ein, von denen beispielsweise im Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF) auf Basis von Artikel 68 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013⁶ bzw. aktuell Artikel 54 b VO (EU) 2021/1060⁷ bereits seit längerem intensiv Gebrauch gemacht wird. Bereits für die Förderperiode 2007 – 2013 genehmigte die Europäische Kommission einen individuell durch die Verwaltungsbehörde Bremens hergeleiteten Pauschalsatz von 18 % der Kosten des hauptamtlichen Personals zur Deckung indirekter Kosten. In der Förderperiode 2014 – 2020 ist vonseiten der Kommission selbst ein Pauschalsatz von bis zu 25 % der förderfähigen direkten Kosten (Artikel 68 Abs. 1 a) für die Abrechnung der förderfähigen direkten Personal- und Sachkosten und ein Pauschalsatz von bis zu 15 % (Artikel 68 Abs. 1 b) für die förderfähigen direkten Personalkosten hergeleitet worden, der von den Mitgliedsstaaten ohne weitere Vorabberechnung übernommen werden kann. Auch zahlreiche andere Länder wie beispielsweise Baden-Württemberg und Bayern machen von dieser Möglichkeit ebenfalls Gebrauch.

⁶ VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

⁷ VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 24. Juni 2021

mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik

2. Ergebnis der Anhörung

Die Möglichkeit der Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben wird überwiegend als vorteilhaft angesehen, da sie dem Steuerungsinteresse des Landes nicht zuwiderläuft, zugleich aber den Verwaltungsaufwand für Zuwendungsgebende und -nehmende minimieren kann. Deshalb wird für die Verwendung von Pauschalen ein hohes Potenzial gesehen und deren Nutzung zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes jedenfalls dann befürwortet, wenn es gelingt, den Aufwand für die Herleitung der jeweiligen Pauschale zu reduzieren.

Zum Teil sehen bereits Richtlinien Gemeinkostenpauschalen von bis zu 20 % der förderfähigen Personalkosten vor. Diese Option wird im Rahmen des Geltungsbereichs dieser Richtlinien in der Regel dann genutzt, wenn Personalkosten im Projekt beantragt werden.

In anderen Bereichen werden im Antragsverfahren pauschalisierte Sachkosten in Höhe von 12 % auf die bewilligten Personalkosten angerechnet, es wird aber vereinzelt auch von Zuwendungsfällen berichtet, in denen eine Verwaltungspauschale von 6 %, ohne dass für die Zuwendungsempfangenden nachvollziehbare Kriterien erkennbar wären, angewendet wird.

Eine Vereinheitlichung der Richtlinien zum Thema Pauschale wird jedenfalls gewünscht.

3. Empfehlung

Es sollte ermöglicht werden, dass die Zuwendungsempfangenden bei Projektförderungen für indirekte, schwer zu ermittelnde Kosten eine allgemeine Gemeinkostenpauschale mit einem festgelegten Pauschalsatz beantragen können. Lediglich für den Fall, dass die Zuwendungsempfangenden parallel auch eine institutionelle Förderung erhalten, sollte die Gewährung einer Pauschale ausgeschlossen sein, weil davon ausgegangen wird, dass die Gemeinkosten bereits über die institutionelle Förderung abgegolten werden. Ein Mitnahmeeffekt soll ausgeschlossen werden.

Die Gemeinkostenpauschale erleichtert den Sachbearbeitenden den Prüfaufwand und den Antragstellenden den Aufwand der Begründungen und Auflistungen der Ausgaben im Einzelnen. Gerade bei den indirekten Kosten ist es besonders aufwendig, die Beträge der Einzelposten zu ermitteln. In der Praxis wird deshalb oft eine Kostenpauschale in Form eines Prozentsatzes der sonstigen zuwendungsfähigen Ausgaben angesetzt. Beim Bund sind Sätze zwischen 4 % und 25 % anzutreffen.⁸ Allgemein gültige Maßstäbe für die Herleitung einer Kostenpauschale für indirekte Kosten gibt es demnach nicht, allerdings bewährte

⁸ Krämer/Schmidt, 2.5.1 Rn. 38

sich der 15 %ige Pauschalsatz der Europäischen Kommission, sodass er unverändert in die neue Förderperiode von 2021 – 2027 überführt wurde.

In dem „2. Bericht über die Umsetzung des Gemeinsamen Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung vom 2. Dezember 2020“ (Stand: 26. April 2022) des gemeinsamen Arbeitsprogramms für Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs (vom 02.12.2020), wird die Nutzung von Pauschalen und Festbeträgen und deren Ausgestaltung behandelt und darauf hingewiesen, dass auch auf Bundesebene die Möglichkeit der Pauschalierung in den Verwaltungsvorschriften zwar geregelt , die Ausgestaltung im Einzelnen jedoch eine Frage des Haushaltsvollzugs sei. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat zum Beispiel im Einvernehmen mit Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium für Finanzen Grundsätze für Pauschalen in der ESF Plus Förderung der Förderperiode 2021-2027 erlassen. Die Veröffentlichung (auf der Homepage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) erfolgt in Kürze.

Da es für die Herleitung eines angemessenen Pauschalsatzes bislang keine Vorgaben gibt und die Herleitung in einzelnen Bereichen sehr aufwendig ist, werden zur stärkeren Nutzung von Pauschalen zwei Optionen in Anlehnung an die oben genannten EU- Verordnungen vorgeschlagen.

3.1 Kriterien für die Festlegung eines individuellen Pauschalsatzes für einen Förderbereich von bis zu 25 % der förderfähigen direkten Kosten

Anhand der für den jeweiligen Förderbereich üblicherweise anfallenden indirekten Kosten (Definition siehe oben) ist ein angemessener Prozentsatz zu bilden. Die Kalkulation ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Pauschale ist - um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen - in einer Förderrichtlinie festzulegen.

Mithin sollte es möglich sein, anhand der in den Grundsätzen zu den Förderrichtlinien vorgegebenen Kriterien (siehe entsprechender Änderungsvorschlag in der Synopse: Anlage 5 zu Nummer.16.2 der VV-LHO zu § 44 LHO, Grundsätze für Förderrichtlinien - ANBest-Förderrichtlinien) eine Gemeinkostenpauschale zu beantragen, die 25 % der direkten nachgewiesenen Ausgaben nicht überschreiten darf.

3.2 Genereller Pauschalsatz von 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten

Als Alternative wird empfohlen, in 2.4.1 der VV-LHO zu § 44 LHO für die Abrechnung der indirekten Kosten - ohne individuelle Herleitung, aber in einer Förderrichtlinie festgelegt - einen Berechnungssatz von 15 % der Ausgaben für das hauptamtlich sozialversicherungspflichtig beschäftigte Projektpersonal als Gemeinkostenpauschale vorzugeben. Zu den Personalkosten gehören ausschließ-

lich Kosten für angestellte Mitarbeitende des Unternehmens. Honorare für externe Kräfte oder Auftragnehmer werden entweder den Sachkosten zugeordnet oder bilden eine eigene Kostenart.

Die Anerkennung kann nur erfolgen, sofern indirekte, administrative Kosten nicht bereits in anderen Vereinfachungsoptionen, die auf ein Projekt angewendet werden, enthalten sind.

Der Pauschalsatz für indirekte Kosten ist prozentual direkt an die tatsächlich entstandenen Ausgaben für das Projektpersonal gekoppelt. Wenn die nachzuweisenden Personalkosten sinken, sinkt auch der Betrag für die indirekten Kosten entsprechend. Zusätzlich oder anstelle des jeweils vorgesehenen Pauschalsatzes für indirekte Kosten können keine Ausgaben im Wege der Einreichung von Einzelbelegen für indirekte Ausgaben geltend gemacht werden.

3.3 Verfahrensvereinfachung für Pauschalen

Bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung kann in Bezug auf die Gemeinkostenpauschale auf eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten verzichtet werden. Es genügt insofern, wenn im Sachbericht eine Darlegung und Dokumentation zweckentsprechenden Verwendung des geförderten Vorhabens erfolgt.

4. Umsetzung der Empfehlung

Eine Änderung der Verwaltungsvorschriften sollte wie folgt vorgenommen werden:

2.4.1 der VV-LHO zu § 44 LHO, Ergänzung durch Satz 2:

„Als Gemeinkostenpauschale können, soweit dies in einer Förderrichtlinie festgelegt ist, 15% der Ausgaben für das hauptamtlich sozialversicherungspflichtig beschäftigte Projektpersonal anerkannt werden. Alternativ kann ein Betrag in Höhe von bis zu 25% der direkten Ausgaben, sofern in einer Förderrichtlinie festgelegt, auf Basis einer fundierten Kalkulation zugrunde gelegt werden. Eine Gemeinkostenpauschale ist generell unzulässig für Projektförderungen, die parallel zu einer institutionellen Förderung zur Deckung der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers gewährt werden.“

Nummer 10.2 der VV-LHO zu § 44 LHO und Nummer 6.1. der ANBest-P wird (jeweils um Satz 3) und Nummer 5.1 der ANBest-GK (um Satz 2) wie folgt ergänzt:

„In Bezug auf Pauschalen genügt die Darlegung und Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung (Sachbericht).“

Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nutzung von Förderpauschalen werden außerdem als Ausführungshilfe die Grundsätze für Förderrichtlinien (Anlage 5 zu Nummer 16.2 der VV-LHO zu § 44 LHO) ergänzt. Der aktuelle Absatz unter Nummer 5.4 Bemessungsgrundlage wird zu 5.4.1 und Nummer 5.4.2 wie folgt eingefügt:

„5.4.2

Als Gemeinkosten werden alle Ausgaben bezeichnet, bei denen ein unmittelbarer Projektbezug nicht belegt werden kann oder der unmittelbare Projektbezug nicht eindeutig und vollständig darstellbar ist. Dazu gehören:

1. Alle Ausgaben für anteilige allgemeine Verwaltungs- und Managementaufgaben (administrative Kosten z.B. für Geschäftsführung, Sekretariat)
2. Alle allgemeinen Sachausgaben und Ausgaben für allgemeine Dienstleistungen (z.B. Ausgaben für Rechtsberatung, IT- Infrastruktur, Versicherungen, Raumkosten für Küche, Sozialräume, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit)
3. Sachausgaben für Reinigung, Hygiene, Bürobedarf und allgemeine Unterhaltsarbeiten“

Darüber hinaus wird zur Verwaltungsvereinfachung die Maske in ZEBRA 2.0 entsprechend angepasst und ein Feld zur pauschalen Ermittlung der Gemeinkosten entsprechend der Empfehlungen programmiert.

V. Kriterien für die vermehrte Nicht-Anrechnung von Spenden und Bußgeldern auf die Zuwendungssummen

1. Ausgangslage

Ein wichtiges und bundesweit geltendes Prinzip im Zuwendungsrecht ist das Subsidiaritätsprinzip, d.h. die Zuwendungsempfänger müssen sämtliche ihrer verfügbaren Mittel einsetzen, bevor sie auf öffentliche Mittel zurückgreifen können. Hierdurch wird dem Gebot, alle öffentlichen Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 7 LHO), Rechnung getragen. In der Praxis wiederholen sich jedoch die Forderungen erstens Spenden und zweitens Bußgelder auf die Förderung nicht anrechnen lassen zu müssen.

Gemäß Nummer 1.2 der ANBest-I/P sind bei institutioneller Förderung „alle“ bzw. bei Projektförderung „die“ eigenen Mittel und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter) des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Zu den einzusetzenden Mitteln gehören auch Spenden und Einnahmen aus Bußgeld-Zuweisungen (zu den Begriffen siehe noch nachstehend). Dementsprechend hat der Zuwendungsempfänger die Bewilligungsbehörde gemäß den Auflagen zum Zuwendungsbescheid auch über im laufenden Haushaltsjahr eingehende, unvorhergesehene Spenden bzw. Bußgeld-Zuweisungen zu unterrichten (Nummer 2.3 und 5 der ANBest-I/P) und die Zuwendung kann nachträglich gemindert werden (Nummer 2 der ANBest-I/P).

Nur im Falle der Festbetragsfinanzierung verbleiben die Mehreinnahmen – und damit auch Spenden und Bußgeldzuweisungen - und Minderausgaben bei den Zuwendungsempfängern (Nummer 2.3 der VV-LHO zu § 44 LHO).

1.1 Anrechnung von Spenden

Der Begriff „Spende“ bezeichnet eine freiwillige Zahlung einer Privatperson oder eines Unternehmens zur Unterstützung eines bestimmten Zwecks. Spenden mehren die Eigenmittel, die ein freier Träger zur Verfügung hat. Grundsätzlich wird bei der Prüfung der Anrechenbarkeit von Spenden auf den Förderbetrag differenziert, ob

- eine institutionelle Förderung oder Projektförderung vorliegt,
- eine zweckfreie oder zweckgebundene Spende gegeben ist und
- ob die Spende zu Förderbeginn oder im laufenden Haushaltsjahr eingeht.

Bei einer Projektförderung sind „der Eigenanteil“ und alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen, d.h. u.a. auch Spenden als Deckungsmittel für das Projekt einzusetzen (Nummer 1.2 der ANBest-P). Ein Eigenanteil ist nur insoweit vorzusehen, wie es der Zuwendungsempfänger nach seiner

Entscheidung unter Berücksichtigung seiner sonstigen Aktivitäten für angemessen hält und wie es seinem Eigeninteresse entspricht. Der Eigenanteil ist von der Bewilligungsbehörde unter Berücksichtigung der Interessenlage des Zuwendungsgebers und der Haushaltslage festzulegen.

Bei institutionellen Förderungen sind hingegen per se „alle eigenen Mittel“ und mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen, d.h. auch Spenden als Deckungsmittel einzusetzen (Nummer 1.2 der ANBest-I). Hintergrund hierfür ist, dass die gesamte Einrichtung gefördert wird.

Zum Förderungsbeginn eingehende, zweckfreie Spenden an institutionell geförderte Einrichtungen sind mithin in den von den Leistungsempfängern aufzustellenden Haushalts- oder Wirtschaftsplan als Eigenmittel aufzunehmen und mindern den Soll-Zuwendungsbedarf. Bei zweckgebundenen Spenden ist dies dann der Fall, wenn die Zweckbindung des Spendenden eine zuwendungsfähige Ausgabe betrifft.

Im laufenden Haushaltsjahr eingehende, unvorhergesehene zweckfreie Spenden stellen eine nachträgliche Erhöhung der allgemeinen Deckungsmittel der Einrichtung dar, wodurch sich die Zuwendung mit Ausnahme bei der Festbetragsfinanzierung ermäßigt. Zweckgebundene Spenden können hingegen nur dann in Anrechnung kommen, wenn sie eine geförderte Maßnahme betreffen.

Spenden, die für das betreffende Projekt bestimmt sind, sind ebenfalls grundsätzlich als Teil der Projektfinanzierung in den Finanzierungsplan aufzunehmen. Unvorhergesehene Spenden (Mehreinnahmen) hat der Leistungsempfänger prinzipiell ebenfalls als Deckungsmittel einzusetzen, die Bewilligungsstelle darüber zu informieren (s.o.) und die Zuwendung ermäßigt sich entsprechend, Nummer 1.2 in Verbindung mit Nummer 2 der ANBest-P. Soweit Spenden jedoch über den vom Zuwendungsgebenden festgelegten, zu erbringenden Eigenanteil hinausgehen, verbleiben sie dem Leistungsempfänger für andere Zwecke.

Zusammenfassend lässt sich für Spenden festhalten, dass für eine Nichtanrechnung sowohl bei einer institutionellen Förderung als auch einer Projektförderung maßgeblich ist, dass diese einer Zweckbestimmung unterliegen, die hinsichtlich ihrer Verwendung außerhalb der zuwendungsfähigen Ausgaben stehen. Mithin hat es der Spendende mittels der Zweckbestimmung in der Hand, dass die Mittel nicht angerechnet werden und einen „Mehrwert“ (u.a. zur Finanzierung von Mehrausgaben, Erweiterung des Angebots) für den Leistungsempfänger schaffen. Darüber hinaus gibt es bei Projektfinanzierungen durch die Festlegung des angemessenen Eigenanteils gewisse Spielräume.

Ausgehend von der geltenden Rechtslage wird nach Auswertung der Anhörung aus Sicht der zuwendungsgebenden Ressorts und Leistungsempfänger überwiegend kein konkreter Handlungsbedarf gesehen. Ein Ressort weist entsprechend Nummer 2.3 der ANBest-I bzw. Nummer 2.2 der ANBest-P in seinen

Bescheiden bereits standardmäßig darauf hin, dass Mehreinnahmen in Rücksprache mit dem Zuwendungsgeber zur Finanzierung von Mehrausgaben im Bewilligungszeitraum eingesetzt werden können, wenn die Mehreinnahmen vom Zuwendungsempfänger aktiv eingeworben worden sind und die Mehrausgaben zur Erfüllung des Zweckes notwendig sind. Ungeachtet dessen besteht die Möglichkeit für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen und nach Anhörung des Rechnungshofs in Ausnahmefällen von dem Subsidiaritätsgrundsatz besondere Regelungen zuzulassen (Nummer 16.3 der VV-LHO zu § 44 LHO).

1.2 Anrechnung von Bußgeld-Zuweisungen (Geldauflagen)

Der Begriff „Geldbuße“ (oder „Bußgeld“) bezeichnet eine Geldzahlung, die im Zuge eines Verwaltungsverfahrens wegen einer Ordnungswidrigkeit gegen eine natürliche Person oder eine Personenvereinigung verhängt wird, um ein normwidriges Verhalten zu sanktionieren (siehe z.B. § 17 Ordnungswidrigkeitengesetz).

Geldbußen werden ausschließlich an die Staatskasse gezahlt und kommen nicht freien Trägern zugute. Die Begriffe „Bußgeld“ oder „Geldbuße“ werden häufig – juristisch nicht korrekt – anstelle des Begriffs „Geldauflage“ verwendet.

Der Begriff „Geldauflage“ bezeichnet eine Zahlung, zu der eine natürliche Person im Zuge eines Ermittlungs-/Strafverfahrens verpflichtet wird (siehe §§ 56b Strafgesetzbuch, 153a Strafprozessordnung, 15 Jugendgerichtsgesetz). Eine Geldauflage kann zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung, mithin zugunsten eines freien Trägers, auferlegt werden. Ebenso wie Spenden mehrten auch Geldauflagen die Eigenmittel, die einem freien Träger zur Verfügung stehen.

Gerichtlich oder staatsanwaltschaftlich angeordnete Geldauflagen haben keine Zweckbindung. Ordnet das Gericht oder die Staatsanwaltschaft die Zahlung einer Geldauflage an eine gemeinnützige Einrichtung bzw. einen freien Träger an, so wird in dem Beschluss/Bescheid zwar die Einrichtung bzw. der freie Träger als solches verbindlich benannt, aber eben nicht ein konkretes Projekt. So kommt beispielsweise eine einem Verein zugewiesene Geldauflage diesem als solche zugute, ohne dass vorgegeben wird, für welches seiner vielen Projekte er die Geldauflage einzusetzen hat.

Zahlungen aus Geldauflagen erhöhen damit stets die Eigenmittel des jeweiligen freien Trägers. Da Eigenmittel vorrangig einzusetzen sind, vermindert sich die Höhe der Zuwendung, soweit einem freien Träger Geldauflagen zugewiesen werden und eine Zuordnung zu einem geförderten Zweck erfolgen kann.

2. Empfehlung

Es wird zur Klarstellung für die Zuwendungsbearbeitung darauf hingewiesen, dass Grundlage für die bewilligte Zuwendung und damit Bestandteil des Zuwendungsbescheides der Wirtschafts- bzw. Finanzierungsplan mit den dort veranschlagten Ausgaben ist.

Die Zuwendungsempfängenden haben Mehreinnahmen offenzulegen (siehe ausführlich hierzu oben).

Unter Nummer 2.3 der ANBest-I bzw. Nummer 2.2 der ANBest-P ist geregelt, dass bei einem sächlichen Zusammenhang von Mehreinnahmen und Mehrausgaben auf eine Ermäßigung der Zuwendung verzichtet werden kann.

Durch eine Ergänzung der Verwaltungsvorschriften sollte verdeutlicht werden, dass bei Spenden auf den Willen des Spendenden abzustellen ist und es sich ggf. dementsprechend dann nicht um Deckungsmittel handelt, wenn andere oder zusätzliche Ausgaben gefördert werden sollen.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass Zahlungen aus Geldauflagen stets als Eigenmittel der Zuwendungsempfängenden in voller Höhe einzusetzen sind.

3. Umsetzung der Empfehlung

Ergänzung der VV-LHO durch Nummer 2 der ANBest-I/P:

„2.4 Bei der Anrechnung von Spenden ist auf den Willen des Spendenden abzustellen. Dementsprechend handelt es sich bei Spenden nicht um Deckungsmittel, wenn mit ihnen über den Zuwendungszweck hinaus andere oder über die zuwendungsfähigen Ausgaben hinaus zusätzliche Ausgaben gefördert werden sollen.“

VI. Flexible Vergabe von Mitteln zu mehreren Terminen im Jahr

Erörtert wird, wie flexibel sich die Vergabe von Zuwendungsmitteln in Bremen aktuell gestaltet und ob sich die Aufwände bei einer flexibleren Handhabung für die Zuwendungsempfangenden aber auch für die zuwendungsgewährenden Behörden vermindern würden.

1. Ausgangslage

Vorangestellt sei hier, dass die rechtlichen Regelungen im Land Bremen nicht vorschreiben, dass Zuwendungen nur zu einem oder zwei Terminen im Jahr bewilligt werden dürfen bzw. können. Eine flexiblere Handhabung ist möglich und liegt in der eigenen Verantwortung der jeweiligen Zuwendungsgebenden.

Anders als bei der Bewilligung der Zuwendung ist die Auszahlung der Zuwendung gleichlautend zu den Regelungen der meisten anderen Länder in Bremen an zuwendungsrechtliche Vorgaben gebunden. Nach Nummer 7.2 der VV-LHO zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden. Dabei kann die Behörde die Auszahlung eines Restbetrages von bis zu 10 % von der Prüfung des Verwendungsnachweises abhängig machen (Nummer 5.3.7 der VV-LHO zu § 44 LHO). Grundsätzlich erfolgt die Auszahlung von Zuwendungen mit hin als Vorauszahlung.

Der Sinn dieser Begrenzungen ergibt sich aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Den Zuwendungsempfangenden soll kein Geld zur Verfügung gestellt werden, das sie nicht alsbald nach der Auszahlung benötigen.⁹

Vorauszahlungen sind für die Zuwendungsgebenden bis zur Prüfung der Nachweise immer mit dem Risiko verbunden, dass die Mittel im Falle der nicht zweckentsprechenden Verwendung sehr verwaltungsaufwendig zurückgefordert werden müssen. Der Wunsch der Praxis nach schneller Liquidität hingegen ist auch unbestritten. Das vom Bund eingeführte Abrufverfahren, nach dem die Zuwendungsempfangenden Fördermittel am Tage des Bedarfs für fällige Zahlungen direkt bei der Bundeskasse abgerufen werden können, war in der Vergangenheit mit so großen Praxisproblemen behaftet, dass dieses insbesondere für die Zuwendungsempfangenden nicht zur Verwaltungsvereinfachung geführt hat: Zum Beispiel sind in diesem Verfahren keine Anforderungsvordrucke mehr auszufüllen und zu begründen, aber durch den jederzeit möglichen Mittelabruf sind umfangreiche zusätzliche Verfahrenskennnisse der Mitarbeitenden, die häufig bei den Zuwendungsempfangenden nicht aus der öffentlichen Verwaltung stammen, erforderlich. Zudem kann die Bewilligungsbehörde den Mittelabfluss durch den

⁹ Krämer/Schmidt Abschnitt D, III, Rn. 24 zu 4.2.1.2

jederzeitigen Abruf nicht mehr zeitnah steuern, was die begleitende Erfolgskontrolle erschwert¹⁰.

2. Ergebnis der Anhörung

Von Seiten der Zuwendungsgebenden erfolgt die Bewilligung bis auf wenige Ausnahmen flexibel und ist nicht termingebunden. Lediglich in Teilbereichen werden im Sinne des optimierten Mittelabflusses für das jeweilige Haushaltsjahr Termine vorgegeben.

Im Rahmen der Umfrage wurde darüber hinaus um eine Einschätzung gebeten, wie für das Land Bremen die Option eines vereinfachten Regelauszahlungsverfahrens – Auszahlung in drei Tranchen – in Anlehnung an eine Empfehlung der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen¹¹ für Projektförderungen gesehen wird.

Die Ressorts haben überwiegend keinen Änderungsbedarf der bestehenden rechtlichen Regelungen in Bremen. Es werden durch das vorgeschlagene Modell keine überzeugenden Erleichterungsmöglichkeiten gesehen, entweder, weil der Rückbehalt als Vorfinanzierungsmodell für die Zuwendungsempfangenden bewertet wird, das nicht durchgängig von den Trägern gewährleistet werden kann oder weil in der ursprünglichen Regelung bessere Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten gesehen werden. Im Sozialbereich mit einer hohen Anzahl von (Projekt-)Förderfällen wird die vorgeschlagene Option sowohl aus Sicht des Ressorts, als auch der Zuwendungsempfangenden hingegen positiv bewertet, weil mögliche Rückforderungsansprüche besser vermieden werden könnten. In einem weiteren Ressort wird bereits jetzt in der Regel die Möglichkeit eines Einbehaltes zwischen fünf und zehn Prozent genutzt, um so die Rückforderungen zu reduzieren.

Von den Zuwendungsempfangenden wird die vorgeschlagene Art der Mittelanforderung eher positiv aufgenommen, da eine „enorme Arbeitserleichterung“ durch weniger Zeitaufwand in der Mittelauszahlung erwartet wird. Von einem Zuwendungsempfangenden wird darüber hinaus der Vorschlag der Einrichtung eines monatlichen „Dauerauftrags“ für die Auszahlung eines anteiligen Zuschusses gemacht: Hierbei soll ein Zuwendungsnachweis pro Kalenderjahr eingefordert werden. So entstehe ein verlässlicher Mittelfluss. Die Auszahlung der letzten Rate solle unter dem Vorbehalt der Zwischen- bzw. Schlussabrechnung stehen und der Zuwendungsempfangende habe unterjährig über relevante Abweichungen vom Zahlungsplan zu informieren; so könne der Dauerauftrag storniert werden.

¹⁰ Krämer/Schmidt XIV, Rn. 81 ff. zu 5.3.2

¹¹ Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen Abschlussbericht Mai 2019, S.127

Dem Senator für Finanzen ist außerdem bekannt, dass die aus Nummer 7.2 VV-LHO zu § 44 LHO hervorgehende Zweimonatsregelung von den zuwendungsgebenden Stellen in vielen Bereichen schon jetzt nicht mehr stringent angewandt wird.

3. Empfehlung

Da die flexible Vergabe von Mitteln zu mehreren Terminen im Jahr in der Verantwortung der Zuwendungsgebenden liegt, wird insoweit kein Handlungsbedarf gesehen. Das bundeseinheitliche Prinzip der Jährlichkeit kann nicht gänzlich aufgehoben werden; unter Ziffer I. sind insoweit jedoch Vorschläge zu einer Flexibilisierung aufgeführt.

Die den Ressorts vorgeschlagene Regelung in Bezug auf die Auszahlung wird als Option eines vereinfachten Regelauszahlungsverfahrens zumindest für Projektförderungen sehr von Vorteil eingeschätzt. Nach Erteilung des Zuwendungsbescheides und mit Anzeige des Maßnahmenbeginns durch den Zuwendungsempfänger könnten bereits 20 % der Gesamtzuwendung ausgezahlt werden. Nach der Realisierung von mindestens 50% des Vorhabens werden weitere 40 % der Gesamtzuwendung ausgezahlt. Der Restbetrag in Höhe von 30 % wird dann nach Beendigung der Maßnahme und mit Abschluss der summarischen Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt.

Im Bereich der institutionellen Förderung sollten im Bescheid die Auszahlungstermine künftig nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt werden. Eine entsprechende Regelung könnte ergänzend in die VV-LHO zu § 44 LHO aufgenommen werden. Auch hier sollten allerdings 10 % der Gesamtzuwendung zunächst einbehalten werden.

Diese Regelung könnte den Zuwendungsempfänger zeitnah einen größeren finanziellen Handlungsspielraum ermöglichen und umständliche Mitteilungspflichten entbehrlich machen. Darüber hinaus ist durch den Rückbehalt ein Anreiz vorhanden, schneller den Verwendungsnachweis zu erstellen, um die Restmittel zu erhalten und ein umständliches Rückforderungsverfahren wird entbehrlich. Soweit der Einbehalt regelmäßig genutzt wird, würde sich der Übertrag ins nächste Jahr jahresübergreifend ausgleichen.

4. Umsetzung der Empfehlung

Es wird vorgeschlagen, die nachfolgenden Regelungen zu Nummer 7 der VV-LHO zu § 44 LHO wie folgt neu zu fassen:

„7.2 Die Auszahlung ist wie folgt möglich:

7.2.1

Bei Projektförderungen können Zuwendungen

- zu 20 von Hundert nach Erteilung des Zuwendungsbescheids und mit Mitteilung des Maßnahmenbeginns

- weitere 40 von Hundert nach der Realisierung von mindestens 50 von Hundert des Vorhabens

- weitere 30 von Hundert soweit die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen Finanzierungsmittel (Eigenmittel/Fremdmittel) in summarischer Form nachgewiesen wird

- die restlichen 10 von Hundert nach Abschluss der Maßnahme und mit Abschluss der kursorischen Prüfung des Verwendungsverweises (Nummer 11.1)

ausgezahlt werden.

7.2.2 Bei institutioneller Förderung werden im Zuwendungsbescheid die Auszahlungstermine nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt; dabei sollte die Bewilligungsbehörde die Auszahlung von bis zu 10 von Hundert von der kursorischen Prüfung des Verwendungsnachweises (Nummer 11.1) abhängig machen.

7.3

Alternativ zu Nummer 7.2. kann die Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird (vgl. Nummer 1.5 der ANBest-I, Nummer 1.4 der ANBest-P und Nummer 1.3 der ANBest-Gk).

7.4

Bei Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag bis zu 5 000 Euro kann von Nummer 7.2 und Nummer 7.3 abgewichen werden.“

Darüber hinaus werden Nummer 1.5 der ANBest-I, Nummern 9.3.1 und 9.5 der ANBest-I und Nummer 1.4 und Nummer 8.5 der ANBest-P sowie Nummer 1.3 der ANBest-GK gestrichen.

VII. Digitalisierung von Antragstellungen, Bescheiden sowie des Prüfverfahrens von Verwendungsnachweisen nach dem Onlinezugangsgesetz

VIII. Anforderungen an ein zentrales Online-Förderportal, das Trägern ermöglicht, sich unkompliziert und umfassend über die vorhandenen bremischen Fördermöglichkeiten zu informieren

Die Ziffern VII und VIII wurden aufgrund inhaltlicher Überschneidungen im Folgenden in einem gemeinsamen Text bearbeitet.

1. Ausgangslage

Mit dem Programm "Digitale Verwaltung 2020" hat der Bund die Rahmenbedingungen bestimmt, innerhalb derer durch fortschreitende Digitalisierung zunehmend effektiver, transparenter, effizienter, barrierefreier sowie bürger- und unternehmensfreundlicher auf allen Verwaltungsebenen gearbeitet werden soll. Die Flexibilität der Verwaltung, die Finanzierbarkeit und die Sicherheit der Informationstechnik sollen hierbei langfristig gesichert werden.¹²

Der Bundesgesetzgeber hat in § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14. August 2017 (OZG - Onlinezugangsgesetz) geregelt:

"Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten."¹³

Als Verwaltungsleistungen definiert § 2 Abs. 3 OZG:

- die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren,
- die dazu erforderliche elektronische Information der Nutzer,
- die Kommunikation mit den Nutzer:innen,

die bis zum Ablauf des Jahres 2022 über allgemein zugängliche Netze und damit demzufolge "webfähig" anzubieten sind. Für die Feststellung der Identität der Nutzer gegenüber den digitalen Verwaltungsleistungen sind sogenannte in-

¹² Vgl. OZG-Umsetzungskonzept des BMI, Referat DG III 4, von November 2018

¹³ https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/__1.html (Abgerufen am 04.04.2022 8:11 Uhr)

teroperable Nutzerkonten (d. h. Bürgerinnen und Bürger sollen nur noch ein Nutzerkonto benötigen um Verwaltungsleistungen nutzen zu können) im Portalverbund bereitzustellen¹⁴.

Auch wenn das interoperable Nutzerkonto des Bundes auch für die Freie Hansestadt Bremen bereits genutzt werden kann, so besteht bei der elektronischen Abwicklung von Verfahren im Zuwendungsbereich, insbesondere bei der Online-Antragsstellung für Förderungen, sowie bei der zentralen Suche nach geeigneten Förderangeboten ein erheblicher Nachholbedarf.

Ein zentrales Portal für die Suche nach Förderangeboten ist zurzeit nicht vorhanden: Neben der Möglichkeit der Suche auf der jeweiligen Homepage der Bremischen Ressorts, Dienststellen oder Gesellschaften, bestehen derzeit verschiedene Möglichkeiten, sich im Internet über Angebote für Förderungen der Freien Hansestadt Bremen zu informieren oder auch gezielt nach Fördermöglichkeiten zu suchen, z. B. unter:

<https://www.transparenz.bremen.de/>

<https://www.deutsche-foerdermittelberatung.de/foerdermittel-bremen/>

<https://www.zuschuesse.de>

Alle oben genannten Internetauftritte haben gemeinsam, dass sie entweder die Förderangebote der Freien Hansestadt Bremen nicht vollständig abbilden oder/und keine zentrale, nutzerfreundliche, intelligente Suchmöglichkeit nach Förderinhalten zulassen.

Deutlich nutzerfreundlicher und auch umfassender erscheint diesbezüglich, für eine Erstrecherche die Förderdatenbank des Bundes zu sein, die auch Förderangebote der Freien Hansestadt Bremen einbezieht:

<http://www.foerderdatenbank.de/>

Der Fachverlag Wolters Kluwer Deutschland betreut im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) diese Förderdatenbank im Internet. Neben dem Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen erfolgt auch eine Auswertung auf den Internetauftritten der jeweiligen Bremischen Ressorts, Dienststellen oder Gesellschaften, sowie die Veröffentlichungen im Transparenzportal der Freien Hansestadt Bremen.

Darüber hinaus werden webfähige plattformunabhängige Online-Antragsmöglichkeiten für die jeweiligen Förderrichtlinien der Freien Hansestadt Bremen und die Stellung von Förderanträgen aktuell nicht angeboten.

¹⁴ https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2021/06_interoperabilitaet-nutzerkonten.html (Abgerufen am 04.04.2022 8:16 Uhr)

2. Empfehlung

Die Schaffung einer einfachen und zentralen Suche nach geeigneten Förderangeboten im Internet muss ebenso prioritär vorangetrieben werden, wie die Schaffung der Möglichkeit Anträge online stellen zu können. Langfristiges Ziel ist es, die gesamte Kommunikation zwischen Zuwendungsempfängenden und den Behörden, einschließlich des Auszahlungsverfahrens und der Verwendungsnachweisprüfung, elektronisch abzuwickeln.

Der Senat sowie der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) haben am 25. Januar 2022 und am 18. Februar 2022 den Beschluss gefasst noch in 2022 ein Online Antragsportal aufzubauen und hierfür bereits Mittel in Höhe von 725 Tsd. € zur Verfügung gestellt. Geplant ist für den Start („Launch Celebration“) der Dezember 2022. Die Befassung des Senats und des Haushalts- und Finanzausschusses für den laufenden Betrieb des Portals sowie für notwendige Wartungs- und Anpassungsarbeiten ist für den Herbst2022 vorgesehen.

In der Freien Hansestadt Bremen wird zur Bearbeitung von Förder-, Auszahlungsanträgen und Verwendungsnachweisen in den Bewilligungsstellen seit 2014 die Zuwendungsdatenbank der Freien Hansestadt Bremen (ZEBRA Bremen) eingesetzt. Die Modernisierung von ZEBRA zu ZEBRA 2.0 befindet sich derzeit erfolgreich in der Umsetzung und beinhaltet im Wesentlichen:

- Öffnung und Modernisierung der Infrastruktur sowie rechtskonforme Ausgestaltung,
- Erleichterung der Anbindung externer Systeme (z.B. e-Akte, Kassensystem),
- Online-Antragstellung sowie die Bedienung weiterer gesetzlicher Anforderungen (u.a. Barrierefreiheit),
- effizienteres Verwaltungshandeln durch Online-Angebote (Schaffung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente, Verzicht auf Papierform),
- Abbau technischer Hürden,
- modernes, intuitives Design (skalierbar, höhere Akzeptanz der User),
- verbesserte Navigation und Benutzerführung,
- optimierte Darstellung und Information sowie
- ein zukunftssicheres System.

Diese vorhandenen bzw. im Umsetzungsprozess befindlichen digitalen Möglichkeiten werden künftig um ein Online-Antragsportal erweitert.

Ein zentrales Online-Portal mit einer Online-Antragsstellung ist der zentrale „Schaukasten“ bzw. die „Visitenkarte“, mit der die bremische Verwaltung im Anwendungsbereich nach außen tritt. Das Online-Antragsportal soll für die verschiedenen Fördermöglichkeiten einheitlich gestaltet sein (z. B. gleiche Begrifflichkeiten und Eingabemasken) und es soll einheitliche Verfahrensabläufe unterstützen.

Auch die Bundesregierung und die Länder treiben zur Umsetzung der Vorgaben des OZG den nutzerfreundlichen, unbürokratischen, schnellen, digitalen und zentralen Zugang zu Förderungen für Bürger:innen und Unternehmen voran. Ausweislich des 2. Berichtes über die Umsetzung des Gemeinsamen Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung mit Stand 26. April 2022 ist es Ziel, im Rahmen der OZG-Umsetzung im Themenfeld Forschung und Förderung ein umfassendes Online-Portal für Förderleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bereitzustellen. Perspektivisch soll die Förderdatenbank des Bundes abgelöst und ein Förderportal mit einem deutlich erweiterten Funktionsumfang bereitgestellt werden. Förderinteressierte sollen dann die passende Förderung auf dem Förderportal suchen, finden und beantragen können. Zudem soll es möglich sein, dass während des gesamten Förderprozesses mit der fördergebenden Stelle über das Portal interagiert werden kann. Frühzeitig soll ein funktionsfähiger Prototyp des Portals zur Verfügung stehen, der Feedback der Nutzenden einholt, welches bei der weiteren Entwicklung berücksichtigt werden soll. Das voll funktionsfähige Förderportal soll sodann bis Ende 2023 bereitstehen.

Das Bundesland Bayern hat die Federführung für eine bundeseinheitliche Umsetzung des Förderfinders. Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich diesbezüglich im Austausch mit der für das Projekt Förderfinder zuständigen Projektkoordinatorin.

Nach Auskunft der Projektkoordinatorin ist die Bindung von Dienstleistern zur Umsetzung des Projekts erst ab Mitte Juli 2022 beabsichtigt.

Die Freie Hansestadt Bremen ist hier bereits weiter und hat mit der Firma Proximity einen Dienstleister mit der Umsetzung und dem Aufbau eines Online-Antragsportals beauftragt. Es besteht die Absicht, dass bis Ende 2022 eine Online-Antragsstellung sichergestellt ist. Im Interesse einer schnelleren und im Zusammenhang mit der Online-Antragstellung ganzheitlichen Umsetzung (d.h. von der Suche nach geeigneten Fördermöglichkeiten über die Online-Antragsstellung bis zur Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung komplett auf digitalem Weg) beabsichtigt die Freie Hansestadt Bremen die bereits jetzt eingeschlagene Richtung zunächst weiter voranzutreiben.

Im Projekt Förderfinder ist geplant, andere Bundesländer frühzeitig einzubeziehen. Die Freie Hansestadt Bremen hat ein starkes Interesse den bundeseinheit-

lichen Prozess weiterzuverfolgen und sich auch aktiv zu beteiligen. Es wird diesbezüglich ein besonderes Augenmerk auf die weitere Entwicklung gelegt, um perspektivisch einen Zusammenschluss zu einem ganzheitlichen System anzustreben.

Die bisherigen analogen Formen der Antragstellung, der Übermittlung von für die Antragstellung erforderlichen und notwendigen Informationen via Telefon, Telefax, Briefpost oder per E-Mail-Versand gehören zunehmend der Vergangenheit an. Ein modernes Online Förderportal muss dem Rechnung tragen und eine integrierte webfähige Anwendung sein, die dem Nutzer nach außen ein vollständiges, verständliches und ansprechendes Bild vermittelt, welches gleichzeitig leicht verständlich ist. Inhaltlich ist für die Antragstellenden die Validität der gebotenen Informationen mit vollständigen, übersichtlichen Angaben, für welche Vorhaben, unter welchen Voraussetzungen, welche Fördermöglichkeiten bestehen, von besonderer Bedeutung.

Im Zuge der weiteren Umsetzung des OZG sollte neben dem Aufbau eines Online Antragsportals eine nutzerfreundliche und intelligente Suchmöglichkeit nach bremischen Fördermöglichkeiten neu aufgebaut werden, die in einem ersten Schritt alle Förderrichtlinien des Freien Hansestadt Bremen umfasst und abbildet. Perspektivisch sollten dabei auch die Förderangebote seitens des Bund und der Europäischen Union (u.a. des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung = EFRE oder des Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds = EMFAF) die nicht über die Freie Hansestadt Bremen administriert werden, eingebunden werden. Bremen hat als Land auf dem Sanierungspfad ein besonderes Interesse am Einsatz externer Drittmittel anstelle seiner eigenen Mittel.

Potenzielle Antragstellende sollen durch die Möglichkeit einer Detailsuche zu der für sie passenden Förderrichtlinie geführt und bei Bedarf direkt zur Online-Antragstellung weitergeleitet werden. Bei den Ergebnissen der Suche soll ebenfalls im gleichen Zuge Auskunft u. a. zu Ansprechpartner:innen, Zuwendungsvoraussetzungen, vorzulegende Unterlagen und Nachweise gegeben werden.

Entscheidend für eine positive Annahme der Angebote wird es sein, dass die Angebote für die verschiedenen Fördermöglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen sowie im weiteren Verlauf auch die des Bundes und der EU in zeitgemäßer Form für die Bremischen Bürgerinnen und Bürger und die hier ansässigen Unternehmen einfach auffindbar sind. Das bedeutet, dass sich die sichtbare Darstellung jetzt und künftig an den üblichen Standards für webfähige Applikationen orientiert und hierbei immer auf dem Laufenden bleibt. Alle notwendigen Informationen müssen in übersichtlicher sowie medienbruchfreier Form mit allen Endgeräten, ob nun Smartphone, Tablet oder Laptop und unabhängig vom Betriebssystem zugänglich sein.

Voraussetzung für die Erstellung einer solchen einheitlichen Suchplattform für Förderprogramme der Freien Hansestadt Bremen ist eine zentrale Steuerung und Koordinierung beim Senator für Finanzen und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit.

Entscheidend ist hierbei, dass die im Rahmen der für die Suche erforderlichen strukturierten Daten und Auskünfte zu den einzelnen Förderrichtlinien im Vorfeld festgelegt und hinterlegt werden müssen. Diese notwendigen Informationen sind durch die jeweiligen Verantwortlichen der einzelnen Förderrichtlinien bereits jetzt auf den jeweiligen Internetauftritten der einzelnen Dienststellen und Ressorts sowie im Transparenzportal der Freien Hansestadt Bremen bereit zu stellen (§ 11 Informationsfreiheitsgesetz (Veröffentlichungspflichten)). Es wird empfohlen, in die VV-LHO zu § 44 LHO eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Förderrichtlinien im Transparenzportal aufzunehmen.

Der Fachverlag Wolters Kluvers hat mitgeteilt, dass die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Möglichkeit bietet, Links zu Antragsportalen zu hinterlegen. Dies geht nach deren Auskunft sowohl in den Volltexten, als auch als spezieller „Weiterführender Link“ im Kopf des Förderprogramms. Wenn die entsprechenden Informationen diesbezüglich vorliegen, würde eine Verlinkung entsprechend vorgenommen werden.

Um eine deutliche Vereinfachung und Verbesserung der Verfahren zu den bremischen Förderungen zu erreichen, ist neben der oben beschriebenen Verpflichtung zur Veröffentlichung der Förderrichtlinien, im nächsten Schritt die Standardisierung der hier ablaufenden Verwaltungsprozesse voranzutreiben. Gleichzeitig wird mit der Modernisierung zu ZEBRA 2.0 und dem Aufbau des Online Antragsportals auch das dahinterliegende technische IT-Verfahren ZEBRA Bremen kritisch betrachtet und ins Zentrum der Reformbemühungen gestellt, um analoge Verwaltungsabläufe durch elektronische bzw. elektronisch unterstützte Prozesse zu ersetzen. Hierzu gab es im Rahmen der Modernisierung Interviews mit jeweils einem Vertreter aus den Ressorts und Gesellschaften. Zudem wird es im Rahmen der Modernisierung Workshops unter Beteiligung aller Ressorts und Gesellschaften geben. Die Modernisierung der zentralen Zuwendungsdatenbank ZEBRA sowie die Entwicklung und Bereitstellung eines Online Antragsportal für die zentrale Zuwendungsdatenbank ZEBRA Bremen sollen in Zukunft die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse für Förderverfahren deutlich erleichtern.

Die benötigten Informationen zu denen im Land Bremen angebotenen Förderrichtlinien sollen auf der Webseite im Online-Antragsportal verfügbar sein und entsprechend abgerufen werden können. Innerhalb einer Förderrichtlinie sollen Informationen zu den leistenden Behörden angegeben werden. Zusätzlich sollen die für die Förderrichtlinie spezifischen Informationen auf der Seite verfügbar sein. Unter den Förderrichtlinien sollen die für die Förderung benötigten Anträge abrufbar sein um den Prozess der Antragstellung so schnell wie möglich anzustoßen. Auch sollen die für die Förderung benötigten Verwendungsnachweise

dort abrufbar sein. Diese Formulare sollen digital beschreibbar angeboten werden, dadurch besteht die Möglichkeit die personenbezogenen Daten noch im Browser einzugeben um diese dann auch abspeichern oder direkt versenden zu können.

Mit Blick einerseits auf die Zuwendungsempfangenden (Außenansicht) und andererseits auf die Verwaltung (Innenansicht) lassen sich zusammenfassend folgende wesentliche Eckpunkte für die Konzeption eines zukunftsfähiges Online-Antragsportal festhalten:

Beide Gesichtspunkte sind mit dem Ziel zu verfolgen, alle Beteiligten gleichermaßen zu unterstützen und die Aufwände auf Seiten der Antragstellenden, aber auch bei der Verwaltung zu reduzieren.

Ziel ist es, die Zuwendungsempfangenden künftig wie folgt zu unterstützen:

- Antragsteller können die für ihr Vorhaben in Betracht kommende/-n Förderrichtlinie/-n an leicht zugänglichen zentralen Stelle ohne aufwendige Suchprozesse u. a. anhand von Stichwörtern finden.
- Anträge können auf einer einheitlichen betriebssystemunabhängigen Oberfläche mit einheitlichen Datenmasken (= Antragsformulare) online gestellt werden.
- Die Kommunikation mit der Bewilligungsstelle erfolgt durchweg elektronisch über ein dafür bereitgestelltes Webportal.
- Verfahrensstände können jederzeit von den Beteiligten online eingesehen werden.
- Die (Erst-)Anmeldung des Nutzers auf dem Webportal ist einfach, sicher und jederzeit durchführbar, z. B. durch Nutzung des elektronischen Personalausweises, über das Service Konto Bremen oder über das Unternehmenskonto des Bundes welches für juristische Personen auch in Bremen möglich ist, ohne dass eine vorherige „Freischaltung“ durch die Bewilligungsstelle erforderlich ist.
- Daten, die bei Antragstellung einmal eingegeben wurden und Dokumente, die einmal hochgeladen wurden, können von den Antragstellenden jederzeit wieder aufgerufen und für weitere Förderanträge genutzt bzw. dafür freigegeben werden.
- Durch die Vernetzung von Daten, die in der Verwaltung bereits vorliegen, werden diese nicht (nochmals) beim Antragsteller erhoben.

Die Unterstützung der zuwendungsgewährenden Stellen sollte wie folgt verbessert werden:

- Die bei der Online-Antragsstellung erfassten Daten und Unterlagen werden medienbruchfrei für die Bewilligungsstellen in die Fachanwendung ZEBRA Bremen übertragen und können dort weiterverarbeitet werden.
- Die Verwaltung der Dokumente erfolgt an einer zentralen Stelle (Bspw. in VIS).
- Die Kommunikation mit den Antragstellenden erfolgt durchweg elektronisch und damit schnell.
- Die Antragsbearbeitung (Prüfung und Erstellung von Bescheiden sowie Anträge für Auszahlungen) sollen digital unterstützt bzw. zunehmend digital erfolgen, so dass Eingriffe des Bearbeiters seltener erforderlich werden.
- Von den Antragstellenden bereits in der Verwaltung vorliegende, entscheidungserhebliche Daten können für die Bearbeitung von Förderanträgen über Schnittstellen auch zu anderen Verwaltungsdatenbanken bereitgestellt werden.

Um Missbrauch insbesondere durch Doppelförderungen vorzubeugen, muss die Identität der Antragstellenden auf Fördermittel zweifelsfrei zu erkennen sein. Auch weiterhin wird für die Bewilligung einer Zuwendung ein entsprechender Antrag erforderlich sein. Es müssen daher die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, Anträge auf Förderungen auf einfachem aber sicherem Wege vollständig papierlos zu stellen und das gesamte Förderverfahren antragstellerseitig entsprechend abwickeln zu können.

Für eine elektronische Identifikation der Antragstellenden sollen dafür bereits vorhandene Möglichkeiten, wie der elektronische Personalausweis, die Anwendung des interoperablen Nutzerkontos/ Unternehmenskontos des Bundes oder beispielsweise das webfähige Post-Ident-Verfahren Anwendung finden. Insbesondere das interoperable Nutzerkonto des Bundes kann bereits jetzt auch für die Freie Hansestadt Bremen genutzt werden.

Über das Online Antragsportal soll zukünftig grundsätzlich jegliche Kommunikation zwischen den Antragstellenden und den Bewilligungsstellen erfolgen.

Dabei sind zunächst insbesondere die folgenden Punkte bei der Planung und Einrichtung des Verfahrens zu berücksichtigen:

- Anträge auf Förderung
- Anträge auf vorzeitigen Maßnahmenbeginn
- Nachforderung von Unterlagen und die Möglichkeit der Einstellung dieser Unterlagen
- Übersendung von jeglichen Bescheiden

- Anträge und Mitteilungen auf Änderung der Bewilligung
- Anträge auf Auszahlung
- Einstellung von Verwendungsnachweisen
- Automatisierte Darstellung des Bearbeitungsstandes

Mit der Einrichtung eines Online-Antragsportals ist zudem die Möglichkeit einzurichten, dass Antragstellende die für die Beantragung erforderlichen Dokumente hochladen und speichern sowie diese bei Bedarf bei weiteren Anträgen wieder aufrufen und für andere freigeben zu können.

Der Senat hat in seiner Sitzung am 11. Dezember 2012 beschlossen, die elektronische Akte in der bremischen öffentlichen Verwaltung zur führenden Akte zu machen und die Führung von Papierakten schrittweise abzulösen. Ziel war damit die flächendeckende Nutzung des Dokumentenmanagement-systems (DMS) VIS einzuführen. Um den Erfordernissen des § 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Bundes auch in Bremen Rechnung zu tragen, sollen ab dem 1. Januar 2022 alle Ressorts in Bremen zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung das DMS VIS einsetzen und nutzen.

Standardmäßig sollen dort auch die Verwaltung der Dokumente (Postein- und Postausgänge) erfolgen, die im Zusammenhang mit den Vorgängen für die Förderung stehen. Daher ist eine Schnittstelle zu VIS anzustreben.

Das hierbei anzustrebende Ziel sollte die Verknüpfung verschiedener in der Verwaltung vorhandener Datenbanken sein.

Mit dem elektronischen Nachweis des Vorliegens der notwendigen Zuwendungsvoraussetzungen, einer auf Zeichenerkennung gestützten Prüfung hochgeladener Dokumente (automatisierte Texterkennung) und einer nur noch stichprobenweisen Kontrolle durch einen Bearbeiter vor Bewilligung oder Auszahlung soll perspektivisch in bestimmten Bereichen die Bearbeitung eines Antrags in Echtzeit möglich sein.

Nach Abschluss der Entwicklung eines Online-Antragsportals in Verbindung der Modernisierung von ZEBRA zu ZEBRA 2.0 soll die Implementierung einer verbesserten Suche nach Förderangeboten der Freien Hansestadt Bremen im Internet und die Programmierung einer zentralen Online- Förderplattform oberste Priorität genießen. Die Implementierung aller Förderrichtlinien zur Online-Antragstellung soll bis Ende 2022 abgeschlossen sein.

Eine Prozessumstellung erfordert in der Übergangszeit eine Unterstützung der Nutzenden, die durch eine zentrale Telefon- und E-Mail-Hotline (User-Help-Desk) geleistet werden soll. Die Inanspruchnahme dieses User-Help-Desk wird nach der Anlaufphase erfahrungsgemäß deutlich sinken, spätestens, wenn der Frontbereich ausreichend benutzerfreundlich gestaltet ist. Beim Programmdesign muss – wie heute bei jeder App oder modernen Webseite üblich – auf ein

hohes Maß an Selbsterklärung geachtet werden. Selbst komplexe Web-Applikationen kommen heutzutage ohne umfangreiche Handbücher aus.

Um die Vorgaben im Sinne des Onlinezugangsgesetzes umzusetzen, bedarf es einer Einigkeit diverser webbasierter Anwendungen und Funktionen, welche den Antragssteller:innen die Möglichkeit bieten soll, sich unabhängig von jeder Plattform heraus über ein Webportal mit Hilfe eines Identitätsnachweis in Form eines Zertifikats zu registrieren und diesen Zugang zu nutzen, um sich auf demselben Portal über die verschiedenen im Land Bremen angebotenen Förderprogramme zu informieren und darüber auch diese dann zu beantragen.

Die Anmeldung und Antragstellung geschieht dabei über das Online-Antragsportal. Die Aufnahme und Überprüfung des Antrags erfolgt von den jeweiligen Sachbearbeiter:innen auf der Weboberfläche in Zebra 2.0 Online. Für die Kommunikation zwischen den Behörden und den jeweiligen Antragstellern soll der Digitale Verfahrensablauf EFRE NRW (DiVa) näher betrachtet werden, um Teile der bereits umgesetzten und in der Praxis angewandten Funktionen in Zebra 2.0 zu integrieren.

Das aktuell seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW genutzte digitale Portal für die EFRE-Projekte bietet bereits eine Möglichkeit um die Kommunikation zwischen den Zuwendungsempfängern und den EFRE-Bewilligungsbehörden digital durchzuführen. Durch eine Analyse der in DiVa angewandten Funktionen soll festgestellt werden, welcher Mehrwert für das Online - Antragsportal in Bremen generiert werden kann. Diese bereits bestehenden Möglichkeiten sollen durch eine Implementierung der bereits vorhandenen Funktionen in der von Proximity Technology GmbH entwickelten Software „Digitaler Verfahrensablauf“ (DiVa) in die Bremer Systemlandschaft von Dataport stattfinden.

Die Implementierung von Funktionen, welche DiVa als mögliches Mittel zur Kommunikation (z.B. durch eine Mitteilung ans Benutzer:innenkonto, wenn Unterlagen fehlen oder die direkten Möglichkeiten einer kurzen Kommunikation ohne eine E-Mail zu schreiben oder ein Telefonat zu führen) zwischen den Behörden und den Antragsteller:innen, bzw. den Unternehmen, bietet im Sinne einer gesetzeskonformen Ausgestaltung eine verbesserte Kommunikation mit den Antragsteller:innen über das Online-Antragsportal und erhöht die Effizienz des Verwaltungshandelns.

Durch die bereits gemachten Erfahrungen bzgl. des Erwerbs zur Umsetzung einer Anwendung der Zuwendungsdatenbank (BISAM) aus NRW im Land Bremen (ZEBRA) ist eine weitere Zusammenarbeit mit der Proximity GmbH und den betroffenen Behörden aus NRW für die Umsetzung einer Anwendung zur Kommunikation zwischen Kundinnen und Kunden und der Verwaltung über eine an die Web-Anwendung Zebra 2.0 gekoppelte Möglichkeit einer Kommunikationsanwendung vorteilhaft und würde eine Umsetzung beschleunigen.

Bei der Implementierung der Funktionen von DiVa als Möglichkeit der Kommunikation mit den Behörden soll den Antragsteller:innen die Möglichkeit gegeben werden, ihre bisher eingereichten Dokumente zu ihrem jeweiligen Projekt einzusehen. Auch dabei steht die Kommunikation mit der Behörde im Vordergrund. Es wird ein effizienter Austausch gewährleistet und es wird Förderempfänger:innen ermöglicht, Antragsdaten über das Online-Antragsportal abzugeben und Verwaltungsrückmeldungen einzusehen.

Innerhalb der Verwaltung soll von der Bearbeitung der online eingegangenen Anträge über die Bescheiderstellung und spätere Verwendungsnachweisprüfung bis zur abschließenden Archivierung eine durchgängig medienbruchfreie elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung ermöglicht werden.

Um die Sicherheit zu gewährleisten sollen Antragsteller:innen Unternehmenskonten nutzen um alle angebotenen Dienste von Behörden perspektivisch direkt beanspruchen zu können. Dadurch soll die Möglichkeit entstehen, Anträge von Unternehmen zertifizieren zu lassen um mögliche Doppelanträge zu verhindern. Das Unternehmenskonto ist eine digitale Identität für Unternehmen in Deutschland und bietet somit die Möglichkeit diverse Anträge den Unternehmen zuzuordnen. Die Technologie basiert auf der Grundlage des ELSTER-Zertifikats, dadurch können sich Unternehmen bei Online-Diensten anmelden, Anträge authentifiziert ausfüllen und Bescheide der angebotenen Verwaltungsleistungen über ein zentrales Postfach empfangen. Für Einzelpersonen wird die Möglichkeit der Anbindung an das Servicekonto Bremen zurzeit geprüft.

Der mögliche Prozess eine online Antragstellung zwischen zuwendungsgebender Stelle und potentiellen Antragsteller:innen wird in der Grafik am Ende der Ziffer IX dargestellt.

3. Umsetzung der Empfehlung

- Ergänzung der Nummer 16.2 VV-LHO zu § 44 LHO (wie bereits im Textbeitrag zu Ziffer III empfohlen) um folgenden Satz 5: Förderrichtlinien sind im Transparenzportal zu veröffentlichen.
- Unterstützung der Nutzenden in der Übergangszeit durch eine zentrale Telefon- und E-Mail-Hotline (User-Help-Desk)
- Weiterführung der Modernisierung von ZEBRA verbunden mit der Ergänzung um den Aufbau eines Online-Antragsportals.
- Schaffung der vertraglichen Regelungen mit Dataport zur Bereitstellung des Online Antragsportals sowie Sicherstellung einer Domain-Adresse im Prozess.
- Sicherstellung ausreichender finanzieller Mittel für die weitere Entwicklung und den Betrieb eines Online-Antragsportals in Verbindung mit ZEBRA 2.0.
- Die hierfür erforderlichen Gremienbeschlüsse werden nach der Sommerpause eingeholt.
- Hinterlegung einer Verlinkung zum Online-Antragsportal sowohl in den Volltexten, als auch als spezieller „Weiterführender Link“ im Kopf des Förderprogramms auf der Seite www.foerderdatenbank.de.
- Beteiligung Bremens seitens des Senators für Finanzen an dem bundeseinheitlichen Prozess Förderfinder.

IX. Verbesserte Einhaltung der vorgesehenen Fristen für die Ausstellung und Übersendung von Zuwendungsbescheiden sowie die Übermittlung von Prüfergebnissen der Verwendungsnachweise an die Zuwendungsempfänger, sofern die Verwendungsnachweise der Zuwendungsnehmer vollständig vorliegen.

1. Ausgangslage

Zuwendungen werden durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt (Nummer 4.1 der VV-LHO zu § 44 LHO). Sie sollen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist (Nummer 7.1 der VV-LHO zu § 44 LHO). Eine Frist für die Bearbeitung von Zuwendungsbescheiden gibt es nicht; lediglich durch den Beginn der Maßnahme erfolgt mittelbar eine Terminierung. Nach Nummer 1.3 der VV-LHO zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen für Projektförderungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ausnahmen (u.a. Bewilligung mit Zustimmung des/der Beauftragten für den Haushalt) sind zulässig.

Hinsichtlich der Verwendungsnachweisprüfung sind hingegen mit der letzten großen Novellierung des Zuwendungsrechts einheitliche Fristen zur Bearbeitung normiert worden. Die Bewilligungsbehörde hat spätestens innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- und Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt (kursorische Prüfung) festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruches gegeben sind (Nummer 11.1 der VV-LHO zu § 44 LHO). Generell hat eine weitergehende Prüfung unter den Voraussetzungen der VV 11.1 zu erfolgen (bei einmaligen Zuwendungen ab 25 000 Euro, bei wiederkehrenden Zuwendungen in einem angemessenen Prüfungsturnus, bei Zweifeln aufgrund der erfolgten kursorischen Prüfung oder wenn die Behörde dies aus sonstigen Gründen für notwendig hält).

Darüber hinaus sind weitergehende Prüfungen auf Basis eines von der Bewilligungsbehörde zu erstellenden Kriterienkatalogs stichprobenartig durchzuführen und in diesem Rahmen auch örtliche Erhebungen in fünf Prozent aller vertieft zu prüfenden Nachweise durchzuführen.

Die weitergehende Prüfung und damit die Verwendungsnachweisprüfung insgesamt ist grundsätzlich spätestens neun Monate nach Eingang des Nachweises abzuschließen (Nummer 11.2 der VV-LHO zu § 44 LHO).

Die Fachanwendung ZEBRA bietet den Bewilligungsstellen bei der Implementierung eines den rechtlichen Anforderungen entsprechenden Terminmanagements umfassende

Unterstützung.

Für jeden Zuwendungsfall werden die durch die Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Fristen für die Verwendungsnachweisprüfung automatisch berechnet, in der Terminübersicht erfasst und die zuständigen Bearbeitenden per E-Mail über den Fristablauf informiert.

2. Ergebnis der Anhörung

Teilweise wird von den Ressorts das in ZEBRA hinterlegte Terminmanagementsystem bereits genutzt. In einigen Ressorts wird auf VIS oder Outlook zurückgegriffen oder es werden eigene Excel-Tabellen erstellt. Vereinzelt wird die Einhaltung der nach den VV-LHO vorgesehenen Fristen im Vorfeld in einem regelmäßig stattfindenden Jour fixe mit den Projektträgern überprüft.

In als geeignet bewerteten Fällen werden seitens der zuwendungsgewährenden Stellen vereinzelt Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns gemacht, sodass vorzeitig mit der Umsetzung einer Maßnahme begonnen werden kann.

Die vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung wird überwiegend in der Regel innerhalb der Dreimonatsfrist nach Eingang des Verwendungsnachweises vorgenommen.


Von einzelnen Zuwendungsempfängenden wird von negativen Erfahrungen hinsichtlich der Einhaltung der Fristen berichtet. Die Bescheide träfen häufig erst dann beim Zuwendungsempfängenden ein, wenn der Zuwendungszeitraum bereits begonnen habe, d.h. man müsse hohe Risiken eingehen und in Vorleistung treten. Zudem wird bemängelt, dass zwischen der Einreichung der Verwendungsnachweise und deren Prüfung durch die Behörde, bzw. Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die Zuwendungsempfängenden, häufig sehr lange Zeiträume (z.T. mehrere Jahre) lägen und zudem vereinzelt die Tendenz festzustellen sei, Zuwendungen erst zum Jahresende (z.B. am 28. Dezember) zu bewilligen.

Um einen optimalen Projektablauf zu gewähren, sollten nach Ansicht einiger Zuwendungsempfängenden Anträge maximal einen Monat nach Erhalt beschieden werden.

Einer Modernisierung der Abläufe stehen sowohl die Zuwendungsgebenden als auch –empfangenden offen gegenüber.

3. Empfehlung

Aufgrund der sehr voneinander abweichenden Komplexität der Zuwendungsfälle kann die Vorgabe einer einheitlichen Frist für die Antragsbearbeitung nicht empfohlen werden. Im Vordergrund sollte hingegen die Verbesserung der Transparenz der Verfahrensprozesse und Kommunikation zwischen der zuwendungsgewährenden Stelle und den Zuwendungsempfängenden stehen.

Bislang werden fällige und überfällige Termine in der Terminübersicht rot unterlegt. Über Nacht wird geprüft, ob fällige Termine vorhanden sind. Diese Anträge werden dann bei dem jeweiligen Bearbeitenden automatisch in die Antragsliste aufgenommen und mit  gekennzeichnet.

Bis zur Erledigung des Termins bleiben die Anträge mit dem roten Symbol in der Antragsliste.

Bezeichnung	Rolle	in	fällig	1. Frist bis	Ersteller	Bemerkung	Erledigung
Fälliger Termin (lt. Zahlungsplan)	HHB		01.12.2017		Märker, Julia		01.12.2017
Fälliger Termin (lt. Zahlungsplan)	HHB		01.02.2018		Märker, Julia		
VV Abstimmung mit Ortsamt	ZVB		08.11.2017		Märker, Julia	Kontakt zu AP aufgenommen, warte auf Rückmeldung	22.11.2017
VN vorgelegt?	VNP(1)		03.12.2018				

Mit ZEBRA 2.0 soll das Fristenmanagement für die Verwendungsnachweisprüfung weiter dahingehend optimiert werden, dass die Benachrichtigung regelmäßig bereits 2 Wochen vor Fristablauf und nicht erst am Tag des Fristablaufs erfolgt.

Bereits mit der aktuellen Version von ZEBRA können antragsbezogenen Wiederantragsvorlagen in der Terminverwaltung angelegt werden. Es ist nicht erforderlich, für den Bereich des Fristenmanagements oder der Terminverwaltung auf andere Systeme wie VIS oder Outlook auszuweichen.

Darüber hinaus wird das Online-Antragsportal dem Zuwendungsempfänger stets einen aktuellen Einblick in den aktuellen Bearbeitungsstand geben und eine direkte Kommunikation mit der bearbeitenden Stelle ermöglichen.

4. Umsetzung der Empfehlung

- Nutzung des Online- Antragsportals

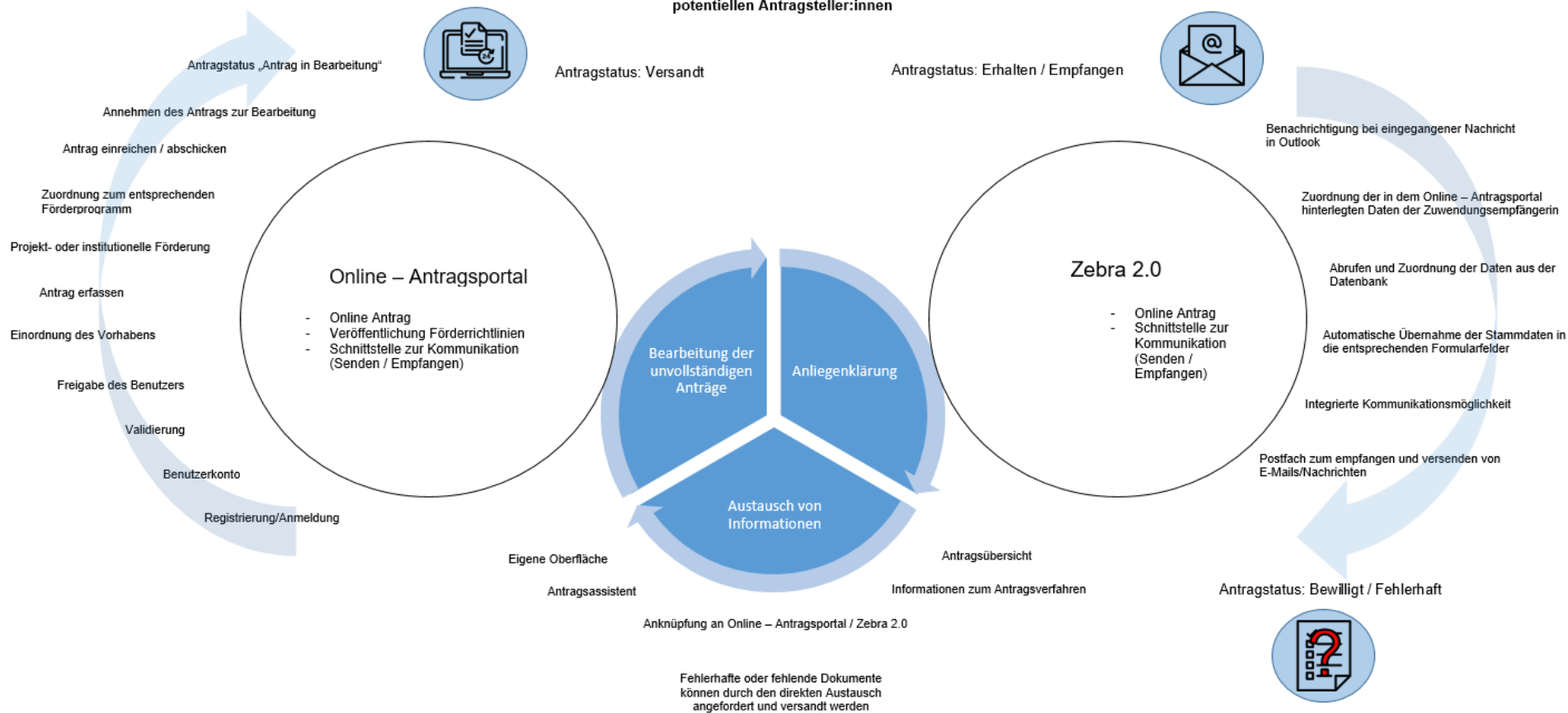
Hinsichtlich des Umsetzungsstandes wird auf die Antworten der Ziffern VII und VIII verwiesen.

- Potenzial von ZEBRA nutzen

Alle zuwendungsbearbeitenden Stellen werden (wie bereits auch in der Bearbeitung zu Ziffer III) aufgefordert, das Potenzial von ZEBRA in Gänze zu nutzen.

- Verbesserung des Fristenmanagements durch ZEBRA 2.0, wie o.g. durch Benachrichtigung regelmäßig bereits 2 Wochen vor Fristablauf und nicht am Tag des Fristablaufs.

**Möglicher Prozess einer online Antragstellung
in Verbindung mit ZEBRA 2.0
zwischen zuwendungsgebender Stelle und
potentiellen Antragsteller:innen**



Das seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW genutzte digitale Portal für einen digitalen Verfahrensablauf „DiVa“ für die EFRE-Projekte bietet die Möglichkeit, um die Kommunikation zwischen den Zuwendungsempfängern und den EFRE-Bewilligungsbehörden digital durchzuführen. Über eine Bidirektionale Verbindung soll sowohl an dem Online – Antragsportal als auch an ZEBRA 2.0 eine Schnittstelle entstehen um einen Austausch zwischen Antragsteller:innen und den Sachbearbeiter:innen der Zuwendungsgebenden Dienststellen zu ermöglichen. Eine vollständige Implementierung von DiVa in die ZEBRA Umgebung wäre nur schwer umsetzbar und wäre mit einem enormen Mehraufwand verbunden. Um eine sinnvolle und schnelle Implementierung einer Funktion zur Kommunikation zu erreichen werden die in DiVa verwendeten Eigenschaften genauer betrachtet und ihre Funktionen für die Nutzung als Kommunikationsmöglichkeit zwischen den Antragsteller:innen und den Sachbearbeiter:innen in ZEBRA und dem Online – Antragsportal implementiert.

X. Erhöhung der Bagatellgrenze bei der Verzinsung von Rückforderungen

Für die Verzinsung von Rückforderungen von Zuwendungen wird eine Erhöhung der Bagatellgrenze gefordert.

1. Ausgangslage

Eine Verzinsung hat bei allen Erstattungsansprüchen zu erfolgen. Erstattungsansprüche entstehen, wenn der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise für die Vergangenheit unwirksam geworden ist.

Unwirksam werden kann er durch

- den Eintritt einer auflösenden Bedingung gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 2 (Verwaltungsverfahrensgesetz- VwVfG), z.B. durch die nachträgliche Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben oder die Änderung der Finanzierung,
- einen Widerruf- und Rückforderungsbescheid, z.B. wegen der nicht alsbaldigen Verwendung der Mittel oder der nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel (zum Beispiel bei nicht anerkannten Ausgaben, Teilnehmerreduzierung) gem. § 49 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG,
- Nichterfüllung von Auflagen gem. § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG (zum Beispiel bei Nichteinhaltung des Finanzierungsplans, Verstoß gegen Mitteilungspflichten).

Nach Nummer 8.3 der VV-LHO zu § 44 LHO ist ein Erstattungsanspruch (Rückforderung) mit seiner Entstehung fällig und von diesem Zeitpunkt an nach Maßgabe des § 49 a Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) mit 5 von Hundert über dem jeweiligen Basiszinssatz nach § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) für das Jahr zu verzinsen.

Anders als viele andere Bundesländer hat die Freie Hansestadt Bremen für den Zuwendungsbereich keine spezielle Bagatellgrenze, bis zu deren Erreichen auf die Verzinsung von Rückforderungen verzichtet werden kann. Bislang kann ausschließlich nach der geltenden Kleinbetragsregelung (Anlage 1 der VV-LHO zu § 59 LHO) auf einen Gesamtrückstand (einschließlich Zinsen) in Höhe von 5 € verzichtet werden. Dies bewegt sich im Rahmen der Regelung anderer Länder. Die Regelungen der Länder speziell für den Zuwendungsbereich sind sehr unterschiedlich und gehen von einem Verzicht auf Zinsen in Höhe von 50 € (u.a. Niedersachsen, Brandenburg, Hessen) bis zu einem Verzicht von 150 € (Baden-Württemberg). Der Bund und die Freie und Hansestadt Hamburg haben für den Zuwendungsbereich ebenfalls keine Regelung für den Verzicht.

2. Ergebnis der Anhörung

Auf Basis der erfolgten Bestandsaufnahme ergibt sich ein sehr heterogenes Bild:

Rückforderungen im Jahr 2019

PPL	Anzahl der Rückforderungen 2019	Rückforderungsbetrag 2019 in €	Anteil an Gesamtrückforderungen in %	Gesamtbetrag der Zuwendungen 2019 in €	Anteil an Gesamtbetrag der Zuwendungen 2019 in %
03 - Senatskanzlei	52	23.406,65	1,48%	1.072.319,27	2,18%
07 - Inneres	5	4.574,58	0,29%	212.970,12	2,15%
11 - Justiz und Verfassung	8	49.512,27	3,13%	1.472.282,69	3,36%
12 - Sport	133	196.913,30	12,43%	14.468.540,59	1,36%
21 - Kinder und Bildung	1	339,20	0,02%	186.514.628,18	0,00%
22 - Kultur	1	37.865,00	2,39%	57.376.643,36	0,07%
24 - Wissenschaft	1	3.045,90	0,19%	80.581.488,15	0,00%
31 - Arbeit	0	0,00	0,00%	9.170.602,51	0,00%
41 - Soziales, Jugend, Integration	208	1.142.257,60	72,12%	46.055.459,90	2,48%
51 - Gesundheit und Verbraucherschutz	59	90.588,55	5,72%	5.003.241,86	1,81%
68 - Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	3	883,48	0,06%	42.292.252,49	0,00%
71 - Wirtschaft	9	34.390,79	2,17%	43.690.119,31	0,08%
91 - Finanzen	0	0,00	0,00%	89.760,00	0,00%
Gesamtergebnis	480	1.583.777,32	100,00%	488.000.308,43	0,33%

Rückforderungen im Jahr 2020

PPL	Anzahl der Rückforderungen 2020	Rückforderungsbetrag 2020 in €	Anteil an Gesamtrückforderungen in %	Gesamtbetrag der Zuwendungen 2020 in €	Anteil an Gesamtbetrag der Zuwendungen 2020 in %
03 - Senatskanzlei	38	46.819,22	1,92%	1.167.911,49	4,01%
07 - Inneres	5	9.241,86	0,38%	224.825,22	4,11%
11 - Justiz und Verfassung	6	5.829,67	0,24%	849.436,93	0,69%
12 - Sport	147	431.172,41	17,70%	21.554.172,14	2,00%
21 - Kinder und Bildung	1	150,00	0,01%	214.641.256,15	0,00%
22 - Kultur	4	401.935,78	16,50%	61.598.838,42	0,65%
24 - Wissenschaft	0	0,00	0,00%	71.688.910,23	0,00%
31 - Arbeit	0	0,00	0,00%	10.052.051,07	0,00%
41 - Soziales, Jugend, Integration	226	1.370.324,63	56,26%	49.098.614,43	2,79%
51 - Gesundheit und Verbraucherschutz	55	78.614,69	3,23%	7.053.765,35	1,11%
68 - Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	3	2.815,12	0,12%	23.452.577,04	0,01%
71 - Wirtschaft	10	88.793,55	3,65%	48.047.325,27	0,18%
91 - Finanzen	0	0,00	0,00%	0,00	-
Gesamtergebnis	495	2.435.696,93	100,00%	509.429.683,74	0,48%

Je nach unterschiedlicher Häufigkeit von Rückforderungen innerhalb der einzelnen Ressorts gestalten sich auch die Argumente für oder gegen die Einführung einer Bagatellgrenze sehr differenziert.

Nur vereinzelt wird ein dringender Bedarf für die Einführung einer Bagatellgrenze unter Hinweis auf ein Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Ertrag gesehen, teilweise werden konkrete Schwellenwerte für Zinsforderungen genannt (20 €, 50 €, 100 €, 250 €, 500 € oder auch eine prozentuale Grenze, die die unterschiedlichen Höhen der Zuwendungen berücksichtigen). Überwiegend wird jedoch kein großer Aufwand für die Zinsberechnungen beklagt. Die Berechnung der Zinsen ist mithilfe eines Tools, wie es bereits in Teilbereichen genutzt wird, mit einem überschaubaren Aufwand verbunden. Da die Rückforderungssumme im Rahmen des Verwendungsnachweises ohnehin geprüft und durch einen Rückforderungsbescheid festgesetzt wird, kann allein mit der Einführung einer Bagatellgrenze für die Verzinsung von Rückforderungen kaum eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes erwartet werden.

Darüber hinaus konnten einzelne zuwendungsgebende Stelle durch die konsequente Mittelbereitstellung im zweimonatigen Abstand und einen Einbehalt von 5-10% der Fördersumme auf Rückforderungen bzw. Verzinsungen verzichten.

3. Empfehlung

Bereits jetzt kann nach § 49 a Abs. 3 BremVwVfG von der Geltendmachung des Zinsanspruchs insbesondere dann abgesehen werden, wenn der Zuwendungsempfänger die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides geführt haben, nicht zu vertreten hat und den zu erstattenden Betrag innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist leistet.

Zudem wird auf den Austausch zu diesem Thema mit dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen im Frühjahr 2020 verwiesen, auf den bereits im Rahmen der Großen Anfrage „Zuwendungsrecht modernisieren – unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Träger abbauen“ Bezug genommen wurde.

In diesem Austausch konnte nicht erkannt werden, dass die Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung beitragen würde. Zudem sollten keine Signale dahingehend ausgesendet werden, dass die Beitreibungsgrenze in einem Haushaltsnotlageland erhöht wird. In der Vergangenheit sei den Ressorts des Öfteren empfohlen worden, offene Forderungen niederzuschlagen, wenn es unwirtschaftlich gewesen sei, auf eine Beitreibung zu bestehen. Insofern sei es in das Ermessen einer jeden Behörde zu stellen, gleichgelagerte offene Forderungen zu einem bestimmten Stichtag niederzuschlagen, wenn es aus Sicht des Ressorts dafür gute Gründe gebe. Dabei dürfe das Ressort auch gleichgelagerte Fälle zusammenfassen und eine „Sammelniederschlagung“ veranlassen.

Diese Auffassung unterstützt der Senator für Finanzen auch zum jetzigen Zeitpunkt: Eine Bagatellgrenze für den Zuwendungsbereich wäre gegenüber der allgemeinen Kleinbetragsregelung aus Sicht des Senators für Finanzen außerdem auch schwer inhaltlich zu rechtfertigen. Unklar ist, was Zuwendungsforderungen von anderen Forderungen unterscheidet. Auch vor dem Hintergrund der weiterhin angespannten Haushaltssituation Bremens ist eine generelle Anhebung der Bagatellgrenzen keine Option. Individuelle Lösungen durch die Festlegung einer Bagatellgrenze speziell für einen Förderbereich im Rahmen einer Förderrichtlinie sind dagegen grundsätzlich möglich.

Es wird deshalb empfohlen, dem Problem der zum Teil aufwendigen Verzinsung von Rückforderungen bei geringfügigen Rückforderungsbeträgen durch folgendes Maßnahmenbündel zu begegnen:

- Bei der Förderung jährlich wiederkehrender Vorhaben können die zurückzufordernden Zuwendungen und die Zinsen mit der folgenden Zuwendung

für denselben Zweck verrechnet werden. Es werden die technischen Voraussetzungen geschaffen, die Aufrechnung in ZEBRA abzubilden. Eine Umbuchung in SAP ist nicht erforderlich. Eine entsprechende Änderung der Verwaltungsvorschriften wird hier empfohlen.

- Durch die Modifikation des Auszahlverfahrens kann ein Einbehalt der Zuwendungssumme von bis zu 10% Rückforderungsansprüche vermeiden. Alternativ ist die Mittelbereitstellung im zweimonatigen Abstand konsequent anzuwenden.
- stärkere Nutzung der Festbetragsfinanzierung.
- Prüfung der Einführung einer Bagatellgrenze für den jeweiligen Zuwendungsbereich (siehe Nummer 4 der Anlage 5 der VV-LHO zu § 44 LHO)

4. Umsetzung der Empfehlung

Es wird eine Änderung der Verwaltungsvorschriften der Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-I), Nummer 1.5 und der

Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO ANBest-P zu § 44 LHO, Nummer 1.6 wie folgt empfohlen:

„Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-I), Nummer 1.5

Ausgezahlte Zuwendungen, die am Jahresende nicht verbraucht wurden, sind - wenn für denselben Zweck Zuwendungen im Folgejahr bewilligt werden - auf die Abforderung zu Beginn des Folgejahres anzurechnen. Die Erfüllung des teilweisen Rückforderungsanspruchs sowie die entsprechende Reduzierung der offenen Forderung im Folgejahr durch Aufrechnung ist in ZEBRA auszuweisen und dem Zuwendungsempfangenden mitzuteilen. Soweit die Forderung für das Folgejahr noch nicht fällig ist, ist außerdem die Zustimmung des Zuwendungsempfangenden einzuholen

Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO ANBest-P zu § 44 LHO, Nummer 1.6:

1.6 Ausgezahlte Zuwendungen, die am Jahresende nicht verbraucht wurden, sind - wenn für denselben Zweck Zuwendungen im Folgejahr bewilligt werden - auf die Abforderung zu Beginn des Folgejahres anzurechnen. Die Erfüllung des teilweisen Rückforderungsanspruchs sowie die entsprechende Reduzierung der offenen Forderung im Folgejahr durch Aufrechnung ist in ZEBRA auszuweisen und dem Zuwendungsempfangenden mitzuteilen. Soweit die Forderung für das Folgejahr noch nicht fällig ist, ist außerdem die Zustimmung des Zuwendungsempfangenden einzuholen.“

Zu der Modifikation des Auszahlverfahrens wird auf die Ausführungen zu Ziffer VI. des vorliegenden Berichts verwiesen. Ggf. ist alternativ eine konsequente Mittelbereitstellung im zweimonatigen Abstand zu gewährleisten.

Zu den Möglichkeiten der verstärkten Nutzung der Festbetragsfinanzierung und der damit seltener entstehenden Rückforderungsansprüche wird auf die Ausführungen zu Ziffer II. dieses Berichts verwiesen.

XI. Überprüfung von Zuwendungen im Hinblick auf ihre ökologische und klimaschädliche Wirkung

Die öffentliche Hand kann nur an der Vergabe solcher Zuwendungen Interesse haben, die den Grundsatz der Nachhaltigkeit, d.h. die gleichrangige Behandlung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele, beachten.

1. Ausgangslage

Bereits in Beantwortung der Großen Anfrage „Zuwendungsrecht modernisieren – unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Träger abbauen“ (Große Anfrage der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE vom 10.11.2020, Drucksache 20/704) wurde vom Senator für Finanzen darauf hingewiesen, dass ökologisch schädliche Zuwendungen, insbesondere solche, die die Klimakrise noch beschleunigen, nicht im Interesse der Freien Hansestadt Bremen liegen und daher nach der Wertung des § 23 LHO nicht zuwendungsfähig sind. Bislang liegen jedoch – auch bundesweit – keine allgemeingültigen Kriterien vor, die für eine flächendeckende Überprüfung von Zuwendungen im Hinblick auf ihre ökologische und klimaschädliche Wirkung angewandt werden könnten.

Maßgeblich für die derzeitige Umweltpolitik in Deutschland ist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die im Januar 2017 von der Bundesregierung als Neuauflage veröffentlicht wurde. In dieser Strategie wird ein breites Themenspektrum abgebildet und ökologische Aspekte werden als gleichberechtigt mit wirtschaftlichen und sozialen Aspekten gewertet. Die Bundesregierung folgt im Aufbau der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie¹⁵ und in der Auswahl der Indikatoren inhaltlich der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den zugehörigen 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SGDs). Daher wurde, thematisch passend, mindestens ein Indikator zu jedem der 17 Ziele in die Strategie aufgenommen. Die Freie Hansestadt Bremen hat sich mit den „Entwicklungspolitischen Leitlinien“ vom März 2015 (Drs. 18/1438) schon während ihrer Erarbeitung an der Agenda 2030 orientiert. Ein „Bremer Weg zur Umsetzung der Agenda 2030“ wurde mit den Leitlinien bereits besprochen. Zu den Zielen gehört u.a., die öffentliche Beschaffung in der Freien Hansestadt Bremen nach ökologischen und sozialen Kriterien auszurichten, indem insbesondere das Vergabegesetz konsequent umgesetzt wird.

Grundsätzlich können außerdem die „klassischen Umweltindikatoren“¹⁶ eine Orientierung für die Vergabe von Zuwendungen bieten, denn sie berücksichtigen die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit. So wäre zu prüfen, ob Förderungen

¹⁵ [Nachhaltigkeitsstrategie - Bundesregierung](#)

¹⁶ Quelle: [Umweltindikator – Wikipedia](#) Ein **Umweltindikator** ist ein methodisches Konstrukt, das auf messbare Ersatzgrößen (*Indicans*) zurückgreift, um einen ansonsten schwer greifbaren Umwelt-Sachverhalt (das *Indicandum*) zu beschreiben.

negative Auswirkungen haben, z.B. indem sie Kohlendioxid- und Treibhausgas- oder Lärmemissionen oder einen hohen Energieverbrauch oder ein hohes Abfallaufkommen verursachen. Der Förderzweck sollte immer im Einklang mit der Verbesserung der Umweltsituation stehen. Beispielsweise sei hier genannt

- die Erhöhung der Artenvielfalt bzw. zum Erhalt der Biodiversität (z.B. Blühwiesenprojekte),
- der Ausbau der ökologischen Landwirtschaft,
- die Förderung der Verbreitung einer nachhaltigen Mobilität oder eines umwelt-/ressourcenschonenden Konsumverhaltens,
- die Förderung der praktischen Vermittlung von Umwelt- und Naturerfahrung,
- die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (z.B. durch die Förderung von Entsiegelung, Versickerungsmöglichkeiten, Dachbegrünung),
- die Förderung der angewandten Umweltforschung oder zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (die auf die Erhöhung der Ressourceneffizienz in Unternehmen ausgerichtet sind) oder
- die Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien.

Fördervorhaben sollten zudem so ausgestaltet sein, dass sie unabhängig vom Förderzweck bei der Projektdurchführung möglichst wenig negative Umweltauswirkungen verursachen, z.B. durch

- Nutzung erneuerbarer Energien bei der Projektdurchführung,
- Maßnahmen zur Reduktion des mobilitätsbezogenen CO₂-Ausstoßes (z.B. bei der im Rahmen der geförderten Projekte erforderlichen Mobilität durch Nutzung CO₂-armer Verkehrsmittel anstelle von Flugzeug orientiert an den aktuellen Vorgaben für klimafreundliche Dienstreisen der Freien Hansestadt Bremen),
- Maßnahmen zur Reduzierung des Abfallaufkommens (z.B. durch Nutzung von Recyclingmaterialien oder langlebigen Produkten),
- Berücksichtigung von Umweltaanforderungen bei den im Rahmen der Projekte anzuschaffenden Waren und Dienstleistungen (z.B. orientiert an den Vorgaben der Freien Hansestadt Bremen für die ökologische öffentliche Beschaffung gemäß der Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) vom 14. Mai 2019. In der Anlage 2 sind dezidierte Vorgaben für ökologische Mindestanforderungen für eine Vielzahl an Waren und Dienstleistungen enthalten),
- Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Luft, Wasser) bei der Umsetzung von baulichen Maßnahmen. Hierzu gehören der

sparsame Umgang mit Naturgütern und Energie sowie die Schonung und der Erhalt der heimischen Tier- und Pflanzenarten und ihrer natürlichen Umgebung.

Sofern beispielsweise Catering Bestandteil eines zu fördernden Projektes ist, müsste zusätzlich eine Vorgabe gemacht werden, dieses auf vegetarisches Catering und/oder in Bio-Qualität zu beschränken (orientiert am Aktionsplan 2025 - Gesunde Ernährung in der Gemeinschaftsverpflegung der Stadtgemeinde Bremen). Zudem wären Vorgaben zu Printmaterialien und Berichtspflichten (z.B. auf Recyclingpapier und doppelseitig gedruckt) sowie Vorgaben zur Durchführung von CO₂-armen Veranstaltungsformaten zu empfehlen. Kosten für Einwegmaterialien als Give-aways wären als nicht-förderfähig einzustufen.

Zuwendungsrechtlich sind jedoch keine allgemeingültigen Kriterien für eine flächendeckende Prüfung der Anforderungen vorhanden. Nichts desto trotz sind Zuwendungsempfänger in einigen Bereichen schon jetzt an rechtliche Regelungen für eine ökologische und klimafreundliche Beschaffung oder Ausgestaltung des Vorhabens gebunden.

Soweit unter Verwendung der Zuwendung Waren beschafft oder Dritte mit der Erbringung einer Leistung beauftragt werden und dabei der geschätzte Auftragswert den wettbewerbsrechtlichen Schwellenwert (seit 2022 215 000 Euro) erreicht oder überschreitet, sind zwar die Regelungen des Abschnitts 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) anzuwenden: Die Grundsätze der Vergabe verlangen hier umweltbezogene Aspekte zu berücksichtigen (§ 97 Absatz 3 GWB). Ökologische Kriterien sind allerdings auch hier nicht genannt. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen des Hochbaus sind die „Technische[n] Standards für die Planung und Durchführung von Bauvorhaben im Hochbau bremischer öffentlicher Bauherren und Zuwendungsempfänger“ (Baustandards Bremen) – einschließlich der energetischen Anforderungen zu beachten. Ziel der Bestimmungen der Baustandards Bremen ist u. a. die Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Mit der ersten Bremer Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“¹⁷ haben Abgeordnete aller Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft und Sachverständige Klimaziele für das Land Bremen bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen¹⁸ sowie unter Berücksichtigung des global verbleibenden CO₂-Budgets definiert. Der Zuwendungsbereich wird vom Enquetebericht nicht ausdrücklich tangiert. Im Ergebnis des Berichts wird jedoch als direkte Handlungsmöglichkeit der öffentlichen Hand

¹⁷ Der Einsatz der Kommission erfolgte aufgrund eines Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag), 7. Sitzung, vom 29.01.2020. Grundlage des Beschlusses war ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen der CDU, der FDP, der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE vom 28.01.2020.

¹⁸ Mehr als 190 Staaten haben sich mit dem Pariser Abkommen von 2015 verpflichtet, die durch Treibhausgase verursachte Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Angestrebt werden 1,5 Grad.

die Beschaffung in der Verwaltung und Abfallvermeidung genannt¹⁹ sowie die Sanierung der Gebäude auf ein hohes energetisches Niveau; Neubauten sollen vorrangig als Plusenergiegebäude errichtet werden.

Der Klimavorbehalt, demzufolge in der Zukunft alle Anträge und Verwaltungsvorlagen auf die Folgen fürs Klima geprüft werden sollen, wird nicht Teil dieser Umsetzungsstrategie des Senatsbeschlusses vom 03.05.22 sein. Er wird weiterhin als getrennter Vorgang behandelt und soll zeitnah umgesetzt werden.

Darüber hinaus erlaubt § 5 Abs. 2 der VVBesch institutionellen Zuwendungsempfängenden der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen), die zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sich an der zentralen Beschaffung zu beteiligen und so nachhaltig und klimafreundlich Waren und Dienstleistungen zu erwerben. Die Bewilligungsbehörden haben in den jeweiligen Bewilligungsbescheiden auf die Möglichkeit dieser Beteiligung hinzuweisen.

In der öffentlichen Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen ist nachhaltigerer und klimafreundlicherer Konsum bereits jetzt eine zentrale Anforderung. Die Grundsätze der ökologischen Beschaffung sind sowohl in der VVBesch sowie im „Bremischen Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz - TtVG)“ verankert. Zu den Grundsatzfragen der ökologischen öffentlichen Beschaffung berät in der Freien Hansestadt Bremen (FHB) das Referat „Umweltinnovationen & Anpassung an den Klimawandel“ bei der Senatorin für Klimawandel, Umwelt, Mobilität und Stadtentwicklung (SKUMS). Außerdem wurde eine „Kompetenzstelle für sozial verantwortliche Beschaffung“ eingerichtet, die bei Immobilien Bremen (IB) angesiedelt ist und die FHB bei der öffentlichen Beschaffung unterstützt. Diese Kompetenzstelle führt regelmäßig gemeinsame Projekte in Kooperation mit der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ durch, die darauf abzielen, den Anteil der nach ökologischen und sozialen Kriterien beschafften Produkte zu steigern.

2. Ergebnis der Anhörung

Zurzeit werden – abgesehen von den dezidiert umwelt-, natur- und Klimaschutzorientierten Förderprogrammen und Projekten – von den Ressorts keine standardisierten Prüfungen im Rahmen der Zuwendungsgewährung hinsichtlich ihrer ökologischen Auswirkung oder klimaschädlichen Wirkung durchgeführt, weil es keine Kriterien für diese Prüfung gibt. Die bereits oben angesprochenen speziellen Regelungen für Baumaßnahmen oder die der zentralen Beschaffung wurden im Rahmen der Anhörung von den Ressorts nicht ausdrücklich bewertet. Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (Boden, Wasser, Biodiversität,

¹⁹ Seite 32 des o.g. Berichts

Klima, Luft, Energie und Gesundheit) werden lediglich im Bereich des EFRE-Programmes 2014-2020 im Rahmen der „Querschnittsziele“ bei der Antragsprüfung beurteilt.

Eine ressortübergreifende Regelung bezüglich eines einheitlichen Kriterienkataloges wird begrüßt.

Die Möglichkeit, ökologische Kriterien, beispielsweise bei der Anschaffung von E-Fahrzeugen, dem Einsatz von Geräten mit geringem Energieverbrauch, eine stärkere ÖPNV-Nutzung sowie die Reduzierung von km-Pauschalen mehr zu nutzen, berücksichtigen zu können, wird vorgeschlagen.

3. Empfehlung

Das Land Bremen trägt die Verantwortung dafür, dass Kriterien geschaffen werden, die Zuwendungen in Hinblick auf ihre ökologische und klimaschädliche Wirkung überprüfen können.

Aufgrund des inhomogenen Feldes der Zuwendungsempfängenden erscheint es schwierig, allgemeingültige Kriterien auf der Grundlage der klassischen Indikatoren für jeden Einzelfall zu entwickeln, ohne gleichzeitig zusätzliche bürokratische Hürden für kleine Förderungen zu schaffen. Demgegenüber zeichnet es sich dennoch als sinnvoll und unerlässlich ab, eine konkrete Hilfestellung zu schaffen, die förderungsbezogen gegenüber dem Zuwendungsempfängenden in individuell angepassten Förderrichtlinien genutzt werden können.

Mit Blick auf die negativen Umweltwirkungen von Waren und Dienstleistungen, die im Rahmen geförderter Projekte beschafft werden, wäre es ein deutlicher Fortschritt, wenn es Zuwendungsempfängenden ermöglicht würde, über IB Dienstleistungen und Waren zu beschaffen. Durch die zentrale Beschaffung und die VVBesch ist gewährleistet, dass bei der öffentlichen Beschaffung des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen alle Gesetze und Normen eingehalten werden und sozial-verantwortlich und ökologisch nachhaltig eingekauft wird. Die Vorgaben für die ökologisch nachhaltige Beschaffung unterliegen dabei einer sehr dynamischen Entwicklung. So sollen die 2019 in der Anlage 2 zur VVBesch formulierten ökologischen Anforderungen in Zusammenarbeit mit SKUMS einer Überarbeitung unterzogen werden. Hierbei soll betrachtet werden, ob durch neuere politische und/ oder wissenschaftliche Entwicklungen/Erkenntnisse die Standards erweitert bzw. verschärft werden können. Auch wird dabei die Realisierbarkeit mit Blick auf den jeweiligen Beschaffungsmarkt untersucht. Dieser Prozess wird nach Auskunft von IB noch in 2022 beginnen und im Laufe des Jahres 2023 voraussichtlich abgeschlossen werden.

Eine Auswertung zeigt, dass bisher nur ein Bruchteil der institutionellen Zuwendungsempfängenden, die die Zentrale Beschaffung in Anspruch nehmen könn-

ten, diese auch nutzen: Im Jahre 2020 betrug das Gesamtvolumen der Zuwendungen im Land Bremen insgesamt rund 509 Mio.€. Ein Fördervolumen von rund 310 Mio. € wurde im Jahre 2020 an 305 institutionelle Förderungen vergeben. Von diesen 305 Förderfällen wurden nach einer Auswertung des Senators für Finanzen rund 137 zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert und hätten damit an der zentralen Beschaffung teilnehmen können.

2020 haben tatsächlich laut einer Auswertung durch IB nur 6 Zuwendungsempfänger mit einem Gesamtvolumen von rund 6.300 € über IB Waren und Dienstleistungen beschafft.

Dabei bietet die Nutzung des Waren- und Dienstleistungsangebots für die Zuwendungsempfänger neben den ökologischen und klimafreundlichen Aspekten insgesamt große Vorteile. Zum einen werden durch die zentrale Beschaffung deutlich günstigere Preise für Waren und Dienstleistungen angeboten. Zum anderen entfielen bei den Zuwendungsempfängern die eigenständige Durchführung von Vergabeverfahren und die Beachtung der entsprechenden Regularien. Sie bestellen „einfach“ über das Bremische elektronische Katalog- und Bestellsystem „BreKat“ und bekommen die Ware innerhalb weniger Werkzeuge direkt geliefert. Die Zuwendungsempfänger verhalten sich damit in jedem Fall vergaberechtskonform, womit die Rechtssicherheit der Beschaffungsprozesse gewährleistet und Prozesskosten eingespart würden. Eine nachhaltige Beschaffung wäre gewährleistet, denn alle zur Verfügung gestellten Waren und Dienstleistungen erfüllen hohe ökologische und soziale Standards gemäß den bremischen Vorgaben wie des TtVG, der Bremischen Kernarbeitsnormenverordnung (Brem-KernV) oder der VVBesch.

Das für die Dienstleistung an IB zu entrichtende Nutzungsentgelt in Höhe von derzeit 2,5 % der jährlichen Netto-Bestellsumme für „externe Bedarfsträger“ (außerhalb der bremischen Kernverwaltung stehende Einheiten), zu denen Zuwendungsempfänger gehören, ist so gering, dass davon auszugehen ist, dass es keine Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsprozesses hat. Das Entgelt würde sich vermutlich in den meisten Fällen durch Preisvorteile, Arbeitsentlastung und Senkung der Prozesskosten vollständig egalalisieren.

Nach alledem wird empfohlen, die Verwaltungsvorschrift dahingehend zu ändern, dass die institutionellen Zuwendungsempfänger, die überwiegend öffentlich gefördert werden, über die zentrale Beschaffung die dort erhältlichen Waren bestellen sollten. Die Beteiligung an der zentralen Beschaffung wird damit zum Regelfall.

Das Bescheinigungsformular der IB Bremen, das als Berechtigung zur Beschaffung dient, sollte in diesen Fällen regelhaft den Zuwendungsbescheiden der berechtigten institutionell Geförderten hinzugefügt werden.

Auf Basis der hierdurch gewonnenen Erfahrungen wird empfohlen, perspektivisch in einem zweiten Schritt auch eine Einbindung von geeigneten Projektförderungen in die zentrale Beschaffung zu prüfen. Im Jahr 2020 wurde in rund 3800 Förderfällen knapp 200 Mio. € an Projektförderungen vergeben. Laut Empfehlung von IB sollten Projekte aus Wirtschaftlichkeitsgründen eine Mindestlaufzeit von 3 Jahren haben. Aufgrund des Initialisierungsaufwands (Lizenz etc. für den Zugang) wäre der Zugang für kürzer andauernde Projekte zu unwirtschaftlich. Zudem könnte für Projektförderungen ein Schwellenwert bestimmt werden, ab welcher Höhe des Förderbetrags bei IB bestellt werden kann.

Durch die verpflichtende Einbindung der institutionellen Zuwendungsempfängenden in die zentrale Beschaffung wäre ein wichtiger erster Schritt getan, Zuwendungen ökologisch und klimafreundlich zu gestalten.

4. Umsetzung der Empfehlung

- Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass bereits jetzt gem. § 5 Abs. 2 VVBesch die Bewilligungsbehörden in den jeweiligen Bewilligungsbescheiden auf die Möglichkeit der Beteiligung der institutionellen Zuwendungsempfängenden an der zentralen Beschaffung hinweisen.
- Darüber hinaus wird empfohlen, Nummer 5 der VV-LHO zu § 44 LHO wie folgt zu ergänzen:

„5.5 Institutionelle Zuwendungsempfängende der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen) soweit sie jeweils zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sollen sich an der zentralen Beschaffung unter Beachtung der in der VVBesch getroffenen Regelungen beteiligen. Die Bewilligungsbehörden weisen in den jeweiligen Bewilligungsbescheiden auf die Möglichkeit dieser Beteiligung hin. Sie stellen den Zuwendungsempfängenden Bescheinigungen über ihren Status als institutionell geförderte Einrichtung, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert, zur Vorlage bei den zentralen Beschaffungsstellen aus.“

- Es wird empfohlen, im Zuwendungsbescheid den folgenden Zusatz aufzunehmen:

„Auf Aspekte des nachhaltigen Wirtschaftens wird großer Wert gelegt, d.h. es sind möglichst bio-faire Produkte, Printprodukte auf Recyclingpapier, nachhaltige Materialien und ressourcenschonende Verfahren einzuplanen.“

- Es wird perspektivisch empfohlen, die Grundsätze für Förderrichtlinien zu ergänzen mit dem Ziel der Vermeidung umwelt- und klimaschädlicher Auswirkungen, die verursacht werden z.B. durch
 - Kohlendioxidemissionen / Treibhausgasemissionen

- hohen (Primär-) Energieverbrauch / Stromverbrauch
- Schadstoffausstoß
- Lärmemissionen
- Flächenverbrauch
- hohes Abfallaufkommen

Um diese Grundsätze zu konkretisieren, wird es zum jetzigen Zeitpunkt als erforderlich angesehen, zunächst die Ausgestaltung des Klimavorbehalts abzuwarten.

Anlagen

Anlage 1 Dringlichkeitsantrag

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
20. Wahlperiode

Drucksache 20/1119

30.09.2021

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE

Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen!

Bund, Länder und Kommunen können für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben Zuwendungen vergeben. Diese Zuwendungen werden in der Regel als Zuschüsse an vielfach nicht-gewinnorientierte Organisationen und Zusammenschlüsse (Vereine, Verbände, Stiftungen, gemeinnützige GmbHs, Umweltschutzgruppen etc.) gezahlt, die Programme und Projekte umsetzen, die im Interesse von Kommunen, Ländern oder des Bundes liegen.

Auch im Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden werden jährlich erhebliche Haushaltsmittel für Zuwendungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und freiwilliger Leistungen eingesetzt. Mit diesen Zuwendungen werden Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Altenhilfe, für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements oder in der Selbsthilfe, im Sport, in der Kulturarbeit, der Suchthilfe, der Bildungs- und Umweltarbeit usw. ermöglicht. Viele der so finanzierten Programme und Projekte wirken insbesondere in den Quartieren unserer Städte und tragen erheblich zur Armutsfolgenbekämpfung, zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und einer guten Daseinsvorsorge bei.

Diese Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und den Trägern im Land Bremen verläuft überwiegend konstruktiv, basierend auf den Grundregeln der Zuwendungsvergabe. Dazu gehören zum Beispiel zügige und regelkonforme Bewilligungen, transparente und einheitliche Regeln für die Zuwendungspraxis sowie ein sparsamer Umgang mit dem öffentlichen Geld. Ein modernes Zuwendungsrecht muss darüber hinaus nachvollziehbar, fair und übersichtlich zu handhaben sein. Vor allem bei betragsmäßig geringen Zuwendungen sollten bei Beantragung, Bewilligung und Abrechnung bürokratiearme Verfahren Anwendung finden.

Zwar bietet die Bremer Ausgestaltung der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit den Verwaltungsvorgaben einigen Spielraum für eine in diesem Sinne angemessene Vergabepaxis. Nach der Erfahrung vieler Zuwendungsempfänger werden die gegebenen Möglichkeiten in den Ressorts unterschiedlich angewendet. Angesichts der wertvollen Arbeit, die mithilfe von Zuwendungen im Interesse unserer Kommunen geleistet werden, ist es wichtig und notwendig, das Zuwendungsrecht so auszugestalten, dass die Zuwendungsempfänger möglichst optimal ihrer Arbeit nachgehen können, für die sie die Mittel einsetzen. Und hier gibt es gemäß den Erfahrungen von Akteur*innen im Feld noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Hierbei gibt es viele Bereiche, in denen Optimierungen vorgenommen werden können: von einer transparenteren Interaktion mit den geldgebenden Behörden über die Erhöhung der Planbarkeit für Zuwendungsempfänger bis hin zu den Antragsstellungen von Zuwendungsempfängern mit geringen Zuwendungssummen, die vereinfacht werden können. Beispiele dafür finden sich auch in Fachpublikationen wie etwa bei der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. Grundsätzlich muss die Verringerung des Aufwands für die Zuwendungsempfänger angestrebt und ein partnerschaftlicher Umgang auf Augenhöhe umgesetzt werden.

Um darzulegen, wie das Zuwendungsverfahren zukünftig modernisiert werden kann, bedarf es aufgrund der Komplexität einer Bestandsaufnahme, vorzugsweise durch eine Fachanhörung unter Hinzuziehung der zuwendungsgebenden Ressorts und von Interessensgruppen der Zuwendungsempfänger. Thematisiert werden soll, mit welchen Mitteln die bremische Zuwendungspraxis vereinfacht, entbürokratisiert und digitalisiert werden kann, um so insgesamt die Zuwendungsvergabe zu stärken. Ein entsprechender Bericht ist der Bürgerschaft (Landtag) vorzulegen.

Beschlussempfehlung

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, eine Fach-Anhörung zur Modernisierung der bremischen Zuwendungspraxis durchzuführen. Einzubinden sind Vertretungen des Finanzressorts als Zentralressort, der zuwendungsgebenden Ressorts und dem Rechnungshof sowie Verbände und Interessensvertretungen der Zuwendungsempfänger. Einzubinden sind auch Fachpolitiker*innen sowie externe Sachverständige, die durch die Fraktionen benannt werden.

In der Anhörung sollen praxisrelevante Probleme benannt und mögliche Lösungsansätze diskutiert werden.

Insbesondere sollen folgende Inhalte im Hinblick auf eine vereinfachte Zuwendungspraxis erörtert werden:

1. Bedingungen für die Ermöglichung mehrjähriger Bewilligungszeiträume (etwa für die Geltungsjahre des Bremischen Haushalts) als Standard mindestens für Zuwendungen, in denen bisher mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen gearbeitet wurde;
2. Bedingungen für ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung;
3. Unterschiedliche Handhabungen der zuwendungsgebenden Ressorts und deren Implikationen für Zuwendungsempfänger;
4. Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen;
5. Kriterien für die vermehrte Nicht-Anrechnung von Spenden und Bußgeldern auf die Zuwendungssummen;
6. Flexible Vergabe von Mitteln zu mehreren Terminen im Jahr;
7. Digitalisierung von Antragsstellungen, Bescheiden sowie des Prüfverfahrens von Verwendungsnachweisen nach dem Onlinezugangsgesetz;
8. Anforderungen an ein zentrales Online-Förderportal, das Trägern ermöglicht, sich unkompliziert und umfassend über die vorhandenen bremischen Fördermöglichkeiten zu informieren;
9. Verbesserte Einhaltung der vorgesehenen Fristen für die Ausstellung und Übersendung von Zuwendungsbescheiden sowie die Übermittlung von Prüfergebnissen der Verwendungsnachweise an die Zuwendungsempfänger, sofern die Verwendungsnachweise der Zuwendungsnehmer vollständig vorliegen;
10. Erhöhung der Bagatellgrenzen bei der Verzinsung von Rückforderungen;
11. Überprüfung von Zuwendungen im Hinblick auf ihre ökologische und klimaschädliche Wirkung.

Die aus der Anhörung abgeleiteten Befunde und Ergebnisse sind der Bürgerschaft (Landtag) und dem Haushalts- und Finanzausschuss in einem Bericht bis zum Ende des zweiten Quartals 2022 vorzulegen. Schriftliche Stellungnahmen der Vertreter*innen der Zuwendungsempfänger und der Sachverständigen sind im Anhang beizufügen.

Sahhanim Görgü-Philipp, Kai Wargalla, Philipp Bruck, Björn Fecker und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Birgitt Pfeiffer, Arno Gottschalk, Mustafa Güngör und Fraktion der SPD

Klaus-Rainer Rupp, Nelson Janßen, Sofia Leonidakis und Fraktion DIE LINKE

Anlage 2 Synopse- Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO)

Stand 29.08.2022

Synopse – Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO) (xx.xx.2022)

Inkrafttreten:

Änderungen zu Textbeitrag (TB)	Bisherige Fassung	Beabsichtigte Fassung (neu: rot)	Begründung
TB I	zu § 23 3.2 Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, wenn es erforderlich ist, dass sich die Freie Hansestadt Bremen gegenüber dem Zuwendungsempfänger rechtlich verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Zuwendungen zu gewähren.	zu § 23 3.2 Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, wenn es erforderlich ist, dass sich die Freie Hansestadt Bremen gegenüber dem Zuwendungsempfänger rechtlich verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Zuwendungen zu gewähren. Verpflichtungsermächtigungen für ein Folgejahr sind unter den Voraussetzungen von Nummer 3.4 zu § 38 LHO erst ab einer Zuwendung von über 5.000 Euro pro Haushaltsjahr erforderlich.	Siehe Begründung zu Nummer 3.4 zu § 38 Abs. 5 (siehe unten).
TB I	zu § 38 Abs. 5 3.4 nicht vorhanden	zu § 38 Abs. 5 3.4 Verpflichtungen für laufende Geschäfte liegen außerdem vor, wenn für eine Zuwendung gem. §§ 23, 44 LHO	Für Förderungen (institutionelle und Projektförderungen) von geringer finanzieller Bedeutung wird bei überjährigen Bewilligungen im Sinne der Verwaltungsverein-

		<p>im Haushaltsansatz des nächsten Haushaltsjahres (insbesondere Zweijahreshaushalte) ein entsprechender Haushaltsansatz vorgesehen ist – es sich mithin um eine jährlich wiederkehrende Zuwendung handelt und der Jahresbetrag von 5.000 Euro nicht überschritten wird.</p>	<p>fachung generell auf eine Verpflichtungsermächtigung verzichtet. Für institutionelle Förderungen, die über 5.000 Euro liegen, wird darüber hinaus zukünftig analog zu den im Doppelhaushalt veranschlagten Mitteln mit der Haushaltsaufstellung einheitlich die Ermächtigung für eine überjährige, zweijährige Bewilligung geschaffen. Hierfür wird den jeweiligen Haushaltsstellen ein Haushaltsvermerk hinzugefügt, der die Erlaubnis für die zweijährige Bewilligung schafft.</p>
TB II	<p>zu § 44</p> <p>15. Fälle von geringer finanzieller Bedeutung</p> <p>Beträgt die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen (Nummer 1.4) der Gesamtbetrag der Zuwendung bei institutioneller Förderung für ein Haushaltsjahr oder bei einer Projektförderung weniger als 25 000 Euro, können bei Anwendung der Nummern 1 bis 11 und 13 im Einzelfall Erleichterungen zugelassen werden. Ein der Sachlage angemessener Verwendungsnachweis ist jedoch unerlässlich.</p>	<p>zu § 44</p> <p>15.1 Fälle von geringer finanzieller Bedeutung</p> <p>Beträgt die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen (Nummer 1.4) der Gesamtbetrag der Zuwendung bei institutioneller Förderung für ein Haushaltsjahr oder bei einer Projektförderung weniger als 25 000 Euro, können bei Anwendung der Nummern 1 bis 11 und 13 im Einzelfall Erleichterungen zugelassen werden. Ein der Sachlage angemessener Verwendungsnachweis ist jedoch unerlässlich.</p>	

		<p>15.2 Bei Zuwendungen bis 5 000 Euro soll ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren angewendet werden.</p> <p>Die Grundstruktur eines Zuwendungsbescheides muss gewahrt bleiben. Erforderlich sind zumindest die nachfolgenden Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> - der oder des Zuwendungsempfängenden, - des Zuwendungszwecks, - der Zuwendungsart, - der Finanzierungsart, - der Zuwendungshöhe und - der Rückforderungsmöglichkeiten. <p>Als Finanzierungsart soll regelmäßig die Festbetragsfinanzierung vorgesehen werden.</p> <p>Der Verwendungsnachweis kann abweichend von Nummer 10.2 auf einen Sachbericht mit einer Darlegung und Dokumentation des gemäß dem im Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungszweck und einem einfachen zahlenmäßigen Nachweis in Form einer Übersicht der Gesamteinnahmen und –ausgabenbeschränkt werden.</p>	<p>Bei Zuwendungsempfängenden, die nur in geringer Höhe durch Zuwendungen finanziert werden, ist die administrative Entlastung durch Festbeträge erheblich und tritt gegenüber dem Steuerungsinteresse der öffentlichen Hand zurück. Analog zur Regelung in Hamburg soll zukünftig bei Zuwendungen bis 5.000 Euro ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren angewendet werden. Hiervon kann bei Bedarf abgewichen werden.</p>
--	--	---	---

TB III	<p>zu § 44 LHO</p> <p>16.2 Für geeignete Zuwendungsbereiche soll die Bewilligungsbehörde Förderrichtlinien und/oder interne Richtlinien und Handlungsanweisungen erlassen.</p> <p>Dies ist regelmäßig der Fall, wenn Förderrichtlinien fachspezifische Regelungen (Förderprogramme) erfordern.</p> <p>Bei der Entwicklung von Förderrichtlinien sind die „Grundsätze für Förderrichtlinien“ (Anlage 5) zu beachten. Dieses Gliederungsschema ist verbindlich. In begründeten Fällen kann die Bewilligungsbehörde hiervon abweichen.</p> <p>Nach Bekanntgabe der Förderrichtlinien ist der Senator für Finanzen und dem Rechnungshof jeweils ein Exemplar durch die Bewilligungsbehörde zu übersenden.</p>	<p>zu § 44 LHO</p> <p>16.2 Für geeignete Zuwendungsbereiche soll die Bewilligungsbehörde Förderrichtlinien und/oder interne Richtlinien und Handlungsanweisungen erlassen.</p> <p>Dies ist regelmäßig der Fall, wenn Förderrichtlinien fachspezifische Regelungen (Förderprogramme) erfordern.</p> <p>Bei der Entwicklung von Förderrichtlinien sind die „Grundsätze für Förderrichtlinien“ (Anlage 5) zu beachten. Dieses Gliederungsschema ist verbindlich. In begründeten Fällen kann die Bewilligungsbehörde hiervon abweichen.</p> <p>Nach Bekanntgabe der Förderrichtlinien ist der Senator für Finanzen und dem Rechnungshof jeweils ein Exemplar durch die Bewilligungsbehörde zu übersenden.</p> <p>Förderrichtlinien sind im Transparenzportal zu veröffentlichen. Die Bewilligungsbehörden haben Förderrichtlinien dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof unverzüglich nach Erlass zur Kenntnis zu geben.</p>	<p>Im Zuge der Einführung der Online-Antragsstellung und des Online-Förderportals (Näheres hierzu in TB VII/VIII) ist ein einheitlicher Zugang zu den Förderrichtlinien zu gewährleisten. Für geeignete Förderbereiche sollen ausschließlich Förderrichtlinien und keine internen Vorschriften erlassen werden.</p> <p>Eine Veröffentlichung der Förderrichtlinien im Transparenzportal soll künftig verpflichtend erfolgen.</p>
TB IV	<p>zu § 44 LHO</p> <p>2.4.1 Zuwendungen, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt</p>	<p>zu § 44 LHO</p> <p>2.4.1 Zuwendungen, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden</p>	<p>Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nutzung von Förderpauschalen wird in Anlehnung an den Europäischen Sozialfonds ein Prozentsatz von in der Regel 15% der Ausgaben für das hauptamtlich</p>

	<p>werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben möglich ist (z. B. Vomhundertanteil von vorgesehenen Ausgaben wie Verwaltungsgemeinkostenpauschalen, Büroarbeitsplatzpauschalen, Teilnehmerpauschalen o.ä.).</p>	<p>können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben möglich ist (z. B. Vomhundertanteil von vorgesehenen Ausgaben wie Gemeinkostenpauschalen, Büroarbeitsplatzpauschalen, Teilnehmerpauschalen o.ä.).</p> <p>Als Gemeinkostenpauschale können, soweit dies in einer Förderrichtlinie festgelegt ist, 15% der Ausgaben für das hauptamtlich sozialversicherungspflichtig beschäftigte Projektpersonal anerkannt werden. Alternativ kann ein Betrag in Höhe von bis zu 25% der direkten Ausgaben, sofern in einer Förderrichtlinie festgelegt, auf Basis einer fundierten Kalkulation zugrunde gelegt werden. Eine Gemeinkostenpauschale ist generell unzulässig für Projektförderungen, die parallel zu einer institutionellen Förderung zur Deckung der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängenden gewährt werden</p>	<p>sozialversicherungspflichtig beschäftigte Projektpersonal aufgenommen. Dieser Betrag kann als Gemeinkostenpauschale geltend gemacht werden und ist in einer Förderrichtlinie festzulegen. Alternativ ist es möglich, anhand der in den Grundsätzen zu den Förderrichtlinien vorgegebenen Kriterien einen individuellen Prozentsatz festzulegen, der einen Höchstsatz von bis zu 25 % der direkten nachgewiesenen Ausgaben nicht überschreiten darf. Ergänzend wird hier auf die inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs der Gemeinkosten in Anlage 5 zu Nummer 16.2 zu § 44 (ANBest-Förderrichtlinien) verwiesen (siehe entsprechender Änderungsvorschlag zu TB III) in dieser Synopse).</p>
TB IV	<p>zu § 44</p> <p>10.2 Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes bzw. des Finanzierungsplanes summarisch dargestellt werden. Der Sachbericht muss insbe-</p>	<p>zu § 44</p> <p>10.2 Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes bzw. des Finanzierungsplanes summarisch dargestellt werden. Der Sachbericht muss insbe-</p>	<p>Bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung kann in Bezug auf die Gemeinkostenpauschale kann zur Verfahrensvereinfachung auf eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten verzichtet wird. Es genügt insofern, wenn im Sachbericht eine Darlegung und Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung im Sachbericht erfolgt.</p>

	sondere auf den im Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungszweck eingehen.	sondere auf den im Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungszweck eingehen. In Bezug auf Pauschalen genügt die Darlegung und Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung (Sachbericht).	
TB IV	Anlage 2 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-P) 6.1 Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.	Anlage 2 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-P) 6.1 Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. In Bezug auf Pauschalen genügt die Darlegung und Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung (Sachbericht)	dito
TB IV	Anlage 3 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-GK) 5.1 Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von einem Jahr nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des	Anlage 3 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-GK) 5.1 Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von einem Jahr nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilli-	dito

		<p>1. Alle Ausgaben für anteilige allgemeine Verwaltungs- und Managementaufgaben (administrative Kosten z.B. für Geschäftsführung, Sekretariat)</p> <p>2. Alle allgemeinen Sachausgaben und Ausgaben für allgemeine Dienstleistungen (z.B. Ausgaben für Rechtsberatung, IT- Infrastruktur, Versicherungen, Raumkosten für Küche, Sozialräume, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit)</p> <p>3. Sachausgaben für Reinigung, Hygiene, Bürobedarf und allgemeine Unterhaltsarbeiten</p>	
TB V	Anlage 1 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-I) Nicht vorhanden	<p>Anlage 1 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-I)</p> <p>2.4 Bei der Anrechnung von Spenden ist auf den Willen des Spendenden abzustellen. Dementsprechend handelt es sich bei Spenden nicht um Deckungsmittel, wenn mit ihnen über den Verwendungszweck hinaus andere oder über die zuwendungsfähigen Ausgaben hinaus zusätzliche Ausgaben gefördert werden sollen.</p>	Für eine Nichtanrechnung einer Spende sowohl bei einer institutionellen Förderung als auch einer Projektförderung ist maßgeblich, dass diese einer Zweckbestimmung unterliegen, die hinsichtlich ihrer Verwendung außerhalb der zuwendungsfähigen Ausgaben stehen. Spendende haben es mittels der Zweckbestimmung in der Hand, dass die Mittel nicht angerechnet werden und sie somit einen „Mehrwert“ (u.a. zur Finanzierung von Mehrausgaben, Erweiterung des Angebots) für den Zuwendungsempfänger schaffen. Dies soll durch diese Verwaltungsvorschrift klargestellt werden.
TB V	Anlage 2 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-P) Nicht vorhanden	Anlage 2 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-P)	dito

		<p>2.4 Bei der Anrechnung von Spenden ist auf den Willen des Spendenden abzustellen. Dementsprechend handelt es sich bei Spenden nicht um Deckungsmittel, wenn mit ihnen über den Verwendungszweck hinaus andere oder über die zuwendungsfähigen Ausgaben hinaus zusätzliche Ausgaben gefördert werden sollen .</p>	
TB VI	<p>zu § 44 LHO</p> <p>7.2 Die Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Verwendungszwecks benötigt werden (vgl. Nummer 1.5 ANBest-I, Nummer 1.4 ANBest-P und Nummer 1.3 ANBest-Gk). In diesem Rahmen können bei Zuwendungen zur institutionellen Förderung und in vergleichbaren Fällen (Betriebskostenförderungen) für die Auszahlung im Voraus feste Termine vorgesehen werden. Bei Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag bis zu 5 000 Euro kann von Satz 1 abgewichen werden.</p> <p>7.3 Bei Projektförderung längerfristiger Vorhaben sollen jeweils angemessene Teilbeträge ausgezahlt und die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen</p>	<p>zu § 44 LHO</p> <p>7.2 Die Auszahlung ist wie folgt möglich:</p> <p>7.2.1 Bei Projektförderungen können Zuwendungen - zu 20 von Hundert nach Erteilung des Zuwendungsbescheids und mit Mitteilung des Maßnahmenbeginns</p> <ul style="list-style-type: none"> - weitere 40 von Hundert nach der Realisierung von mindestens 50 von Hundert des Vorhabens - weitere 30 vom Hundert soweit die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen Finanzierungsmittel (Eigenmittel/Fremdmittel/ in summarischer Form nachgewiesen wird - die restlichen 10 von Hundert nach Abschluss der Maßnahme und mit Abschluss der cursorischen Prüfung des Verwendungsverweises (Nummer 11.1) 	<p>Vorauszahlungen sind für die Zuwendungsgebenden bis zur Prüfung der Nachweise immer mit dem Risiko verbunden, dass die Mittel im Falle der nicht zweckentsprechenden Verwendung sehr verwaltungsaufwendig zurückgefordert werden müssen. Der Wunsch der Praxis nach schneller Liquidität hingegen ist auch unbestritten. Die neue Regelung soll den Zuwendungsempfangenden zeitnah einen größeren finanziellen Handlungsspielraum ermöglichen und umständliche Mitteilungspflichten entbehrlich machen. Darüber hinaus ist durch den Rückbehalt ein Anreiz vorhanden, schneller den Verwendungsnachweis zu erstellen, um die Restmittel zu erhalten und ein umständliches Rückforderungsverfahren wird entbehrlich. Durch die Streichung der standardisierten Auflage, die Mittel innerhalb von zwei Monaten zu verwenden, entfällt automatisch die Verpflichtung zur unterjährigen Rückforderung und Verzinsung. Ggf. ist</p>

	<p>Finanzierungsmittel (Eigenmittel/Fremdmittel) in summarischer Form nachgewiesen wird.</p> <p>7.4 Zuwendungen sollen in geeigneten Fällen erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises in einer Summe ausgezahlt werden.</p>	<p>7.2.2 Bei institutioneller Förderung werden im Zuwendungsbescheid die Auszahlungstermine nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt; dabei sollte die Bewilligungsbehörde die Auszahlung von bis zu 10 von Hundert von der kursorischen Prüfung des Verwendungsnachweises (Nummer 11.1) abhängig machen.</p> <p>7.3 Alternativ zu Nummer 7.2. kann die Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt wird.</p> <p>7.4 Bei Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag bis zu 5 000 Euro kann von Nummer 7.2 und 7.3 abgewichen werden.</p>	<p>alternativ eine konsequente Mittelbereitstellung im zweimonatigen Abstand zu gewährleisten (siehe Ausführungen zu TB X)</p>
TB VI	<p>Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-I)</p> <p>1.5-Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten.</p>	<p>Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-I)</p> <p>1.5-Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten.</p>	<p>Streichung der Nummern und Anpassung der Folgenummern in Folge der Änderung der Nummer 7.2 ff. zu § 44 LHO</p>

	<p>9.3.1</p> <p>die Zuwendung nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet oder</p> <p>9.5</p> <p>Werden Zuwendungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet und wird der Zuwendungsbescheid nicht zurückgenommen oder widerrufen, können für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung ebenfalls Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz (vgl. Nummer 9.4) für das Jahr verlangt werden. Entsprechendes gilt, soweit Zuwendungen in Anspruch genommen werden, obwohl andere Mittel anteilig oder vorrangig einzusetzen sind.</p> <p>Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-P),</p> <p>1.4 Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung</p>	<p>9.3.1</p> <p>die Zuwendung nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet oder</p> <p>9.5</p> <p>Werden Zuwendungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet und wird der Zuwendungsbescheid nicht zurückgenommen oder widerrufen, können für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung ebenfalls Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz (vgl. Nummer 9.4) für das Jahr verlangt werden. Entsprechendes gilt, soweit Zuwendungen in Anspruch genommen werden, obwohl andere Mittel anteilig oder vorrangig einzusetzen sind.</p> <p>Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-P),</p> <p>1.4 Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbe-</p>	
--	--	---	--

	<p>des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten.</p> <p>8.5 Werden Zuwendungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zweckes verwendet und wird der Zweckbescheid nicht zurückgenommen oder widerrufen, können für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung ebenfalls Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz (vgl. Nummer 8.4) für das Jahr verlangt werden. Entsprechendes gilt, soweit Zuwendungen in Anspruch genommen werden, obwohl andere Mittel anteilig oder vorrangig einzusetzen sind.</p> <p>Anlage 3 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-Gk),</p> <p>1.3 Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten. Im Übrigen dürfen die Zuwendungen wie folgt in Anspruch genommen werden:</p>	<p>trages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten.</p> <p>8.5 Werden Zuwendungen nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung zur Erfüllung des Zweckes verwendet und wird der Zweckbescheid nicht zurückgenommen oder widerrufen, können für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung ebenfalls Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz (vgl. Nummer 8.4) für das Jahr verlangt werden. Entsprechendes gilt, soweit Zuwendungen in Anspruch genommen werden, obwohl andere Mittel anteilig oder vorrangig einzusetzen sind.</p> <p>Anlage 3 zu 5.1 zu § 44 (ANBest-Gk)</p> <p>1.3 Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben erhalten. Im Übrigen dürfen die Zuwendungen wie folgt in Anspruch genommen werden:</p>	
--	--	--	--

TB VII/ VIII	Keine Änderungen		
TB IX	Keine Änderungen		
TB X	<p>Anlage 1 zu Nummer 5.1 zu § 44 (AN-Best-I)</p> <p>Da Ziffer 1.5 durch Änderung in Textbeitrag zu VI entfällt, ist hier neue Belegung möglich</p> <p>Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-P)</p> <p>Da Nummer 1.6 durch Änderung in Textbeitrag zu VI entfällt, ist hier neue Belegung möglich</p>	<p>Anlage 1 zu Nummer 5.1 zu § 44 (AN-Best-I)</p> <p>1.5 Ausgezählte Zuwendungen, die am Jahresende nicht verbraucht wurden, sind - wenn für denselben Zweck Zuwendungen im Folgejahr bewilligt werden - auf die Abforderung zu Beginn des Folgejahres anzurechnen. Die Erfüllung des teilweisen Rückforderungsanspruchs sowie die entsprechende Reduzierung der offenen Forderung im Folgejahr durch Aufrechnung ist in ZEBRA auszuweisen und dem Zuwendungsempfängenden mitzuteilen. Soweit die Forderung für das Folgejahr noch nicht fällig ist, ist außerdem die Zustimmung des Zuwendungsempfängenden einzuholen.</p> <p>Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 (ANBest-P)</p> <p>1.6 Ausgezählte Zuwendungen, die am Jahresende nicht verbraucht wurden, sind - wenn für denselben Zweck Zuwendungen im Folgejahr bewilligt werden - auf die Abforderung zu Beginn des Folgejahres anzurechnen. Die Erfüllung</p>	<p>Die Möglichkeit zur Aufrechnung wird analog zu den VV-LHO von Hamburg als Regelfall aufgenommen. Hierdurch lassen sich aufwändige Rückforderungen einschließlich der Berechnung von Verzugszinsen vermeiden.</p> <p>Zu der Modifikation des Auszahlverfahrens wird auf die Ausführungen zu TB VI verwiesen.</p> <p>Bei der Förderung jährlich wiederkehrender Vorhaben können die zurückzufordernden Zuwendungen und die Zinsen mit der folgenden Zuwendung für denselben Zweck verrechnet werden.</p> <p>Zu den Möglichkeiten der verstärkten Nutzung der Festbetragsfinanzierung und der damit seltener entstehenden Rückforderungsansprüche wird auf die Ausführungen zu TB II verwiesen.</p> <p>Durch die Modifikation des Auszahlverfahrens kann ein Einbehalt der Zuwendungssumme von bis zu 10% Rückforderungsansprüche vermeiden. Alternativ ist die Mittelbereitstellung im zweimonatigen Abstand konsequent anzuwenden.</p>

		<p>des teilweisen Rückforderungsanspruchs sowie die entsprechende Reduzierung der offenen Forderung im Folgejahr durch Aufrechnung ist in ZEBRA auszuweisen und dem Zuwendungsempfängenden mitzuteilen. Soweit die Forderung für das Folgejahr noch nicht fällig ist, ist außerdem die Zustimmung des Zuwendungsempfängenden einzuholen.</p>	
TB XI	<p>zu § 44</p> <p>Nicht vorhanden</p>	<p>zu § 44</p> <p>5.5 Institutionelle Zuwendungsempfänger der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde Bremen) soweit sie jeweils zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sollen sich an der zentralen Beschaffung unter Beachtung der in der VVBesch getroffenen Regelungen beteiligen. Die Bewilligungsbehörden weisen in den jeweiligen Bewilligungsbescheiden auf die Möglichkeit dieser Beteiligung hin. Sie stellen den Zuwendungsempfängenden Bescheinigungen über ihren Status als institutionell geförderte Einrichtung, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert, zur Vorlage bei den zentralen Beschaffungsstellen aus .</p>	<p>Ziel ist die Steigerung der möglichen Anzahl der Nutzenden der zentralen Beschaffung.</p> <p>Siehe ausführliche Begründung im Textteil XI</p>



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Birkenstr. 20/21, 28195 Bremen

Nur per E-Mail:

Der Senator für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1

28195 Bremen

--

Datum und Zeichen Ihres Schreibens
30.06.2022

(Bitte bei Antwort angeben)
Unser Zeichen
1322.2.2022

Bearbeitet von Frau Christelsohn
E-mail: Andrea.Christelsohn
@Rechnungshof.Bremen.de
☎ (0421) 361- 16154
Telefax: 0421/361-39 10
E-mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de
Bremen 18.07.2022

Dringlichkeitsantrag

Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen!

Stellungnahme des Rechnungshofs

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Abstimmungsverfahren zum o.a. Dringlichkeitsantrag gibt der Rechnungshof folgende Stellungnahme ab.

A. Ausgangssituation

Bremen gibt jährlich mehr als 500 Millionen Euro für die Förderung von Einrichtungen und Projekten aus. Die Prüfung einer ordnungsgemäßen Mittelvergabe und Mittelverwendung ist deshalb ein dauerhafter Schwerpunkt des Rechnungshofs. Allein in den Jahren 2016 bis 2022 führte er 41 Prüfungen durch, bei denen zuwendungsrechtliche Fehler festgestellt wurden. Im Antragsverfahren beanstandete der Rechnungshof in 11 Fällen unvollständige Antragsunterlagen und dieselbe Anzahl fehlerhafter Anträge. Dreimal lagen überhaupt keine Anträge vor. Bei Bewilligung und Abwicklung der Anträge gab es insgesamt 92 Beanstandungen. In rund einem Drittel dieser Fälle wies der Zuwendungsbescheid Fehler auf (18 Fälle) oder es wurde eine unzutreffende Finanzierungsart gewählt (12 Fälle). Ein weiterer Fehlerschwerpunkt lag bei Überzahlungen (10 Fälle) und bei verfrühten

...

Auszahlungen (9 Fälle). Im Bereich der Zuwendungsverwendung und deren Nachweis gab es 77 Beanstandungen. In 14 Fällen wurden Verwendungsnachweise unvollständig eingereicht. Verwendungsnachweise wurden auch nur unvollständig oder gar nicht geprüft (20 Fälle). In 15 Fällen wurde eine gebotene, vertiefte Verwendungsnachweisprüfung unterlassen. Zudem wurden in 9 Fällen Eigenmittel der Zuwendungsempfänger nicht berücksichtigt. Die geprüfte Gesamtzuwendungshöhe belief sich auf rd. 515 Mio. €. Die allein in 6 Prüfungen ermittelten finanziellen Nachteile betrugen rd. 20 Mio. € für Bremen. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das Zuwendungsrecht in allen Stadien des Förderverfahrens sehr häufig fehlerhaft angewendet wird, mit erheblichen finanziellen Nachteilen für Bremen.

Die Zuwendungspraxis soll nach einem Dringlichkeitsantrag der Regierungskoalition „modernisiert“ werden. Der Antrag, aber auch die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs lassen bereits erkennen, dass die Probleme in der Zuwendungspraxis meist nicht in rechtlichen Vorgaben, sondern eher in deren Anwendung begründet sind. Während einzelne Stellen die Zuwendungsverfahren nahezu fehlerlos abwickeln, zeigt eine Vielzahl der Prüfungen durch den Rechnungshof mangelnde Sorgfalt in den Ressorts. Hinzu kommen unterschiedliche Rechtshandhabungen und unzureichende Rechtskenntnisse. Gleichwohl werden zahlreiche Änderungen der Verwaltungsvorschriften vorgeschlagen. Der Rechnungshof nimmt hierzu wie folgt Stellung.

B. Themenkomplexe

Zu I. Bedingungen für die Ermöglichung mehrjähriger Bewilligungszeiträume (etwa für die Geltungsjahre des Bremischen Haushalts) als Standard mindestens für Zuwendungen, in denen bisher mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen gearbeitet wurde

Die geplanten Regelungen, auf Verpflichtungsermächtigungen bei mehrjährigen Zuwendungen mit einem Jahresbetrag von bis zu 5.000 Euro zu verzichten, sind nicht von der Ermächtigung in § 38 Abs. 5 LHO gedeckt. Die Vorschrift sieht Ausnahmen von dem Erfordernis einer Verpflichtungsermächtigung nach Absatz 1 bis 3 nur vor, wenn laufende Geschäfte eingegangen werden. Lediglich solche Ausnahmen können vom Senator für Finanzen zugelassen werden. Bei laufenden Geschäften handelt es sich um Routineaufgaben der Verwaltung, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren.

Der Ausweis von Zuwendungen als laufende Geschäfte ist nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil in der geplanten Regelung eine Wertgrenze vorgesehen ist. Denn Geschäfte geringer finanzieller Bedeutung sind nicht automatisch Routinegeschäfte. Es kommt vielmehr darauf an, ob die zugrundeliegende Verpflichtungen selbst als laufende Geschäfte einzuordnen sind.

Bei Zuwendungen handelt es sich ihrer Natur nach nicht um regelmäßig wiederkehrende Geschäfte, weil auf sie kein Anspruch besteht und deshalb über ihre Bewilligung je Zuwendungsfall neu entschieden wird. Gerade Projektförderungen zeichnen sich durch ihre Abgeschlossenheit mit einem festgelegten Anfang und Ende aus. Die geplante Regelung fügt sich auch nicht in die bisherigen Festlegungen für laufende Geschäfte in Nr. 3.1 VV zu § 38 LHO ein, wonach ausdrücklich nur Verpflichtungen erfasst sind, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren und sich im Rahmen der üblichen Tätigkeiten der Dienststellen halten.

Die Hamburger Regelung, zu der eine analoge Vorschrift geschaffen werden soll, bezieht sich zudem nicht ausdrücklich auf Zuwendungen. Sie ist laut Auskunft der Finanzbehörde und des Rechnungshofs Hamburg auch nicht auf Zuwendungen anzuwenden. Deshalb kann sie nicht als Vorlage dienen.

Der Verzicht auf Verpflichtungsermächtigungen bis zu einem bestimmten Betrag birgt überdies die Gefahr, dass Förderungen nur deshalb gesplittet werden, um unter der Betragsgrenze zu bleiben und so von dem vereinfachten Verfahren zu profitieren. Der angedachte Schwellenwert von 5.000 € im Jahr für die vereinfachte Abwicklung von mehrjährigen Zuwendungen erscheint zudem zu hoch. Werden die Zahlen von 2020 zugrunde gelegt, wären insgesamt Zuwendungen in Höhe von rd. 4,5 Mio. € jährlich betroffen. Diese Verpflichtungen würden zukünftige Haushalte belasten, ohne dass es dafür Verpflichtungsermächtigungen gäbe. Das Budgetrecht wäre hierdurch eingeschränkt. Der Rechnungshof lehnt die vorgeschlagenen Änderungen schon deshalb ab.

Längere Bewilligungszeiträume haben überdies geringere Steuerungsmöglichkeiten und eingeschränkte Transparenz zur Folge, weil die Entscheidung über die Zuwendung und deren Höhe grundsätzlich weniger sicheren Annahmen unterliegt. Die Prüfungen des Rechnungshofs in den letzten Jahren belegen, dass schon ohne eine Ausweitung mehrjähriger Förderungen in fast jedem vierten Fall überzahlt wurde. Fehlende Transparenz birgt die Gefahr von weiteren Überzahlungen.

Das gilt auch für die empfohlene Sonderregelung für zweijährige institutionelle Förderungen. Die Regelung ist daher ebenfalls nicht zu befürworten.

Zu II. Bedingungen für ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung

Bei der Festbetragsfinanzierung wird die Zuwendung mit einem festen Betrag festgesetzt. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung müssen zuwendungsfähige Ausgaben nur bis zur Höhe des Festbetrags geprüft werden. Durch die eingeschränkte Rückforderungsmöglichkeit erfordert diese Zuwendungsart – insbesondere bei der Erstbewilligung – eine erhöhte Sorgfalt, gerade vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

Die vom Finanzressort vorgeschlagene Ergänzung von Nr. 15.2 zu § 44 LHO, wonach bei Zuwendungen bis 5.000 € ein Verwendungsnachweis auf einen Sachbericht beschränkt werden kann, wird daher abgelehnt. Hierdurch sind die Kontrolle und der Nachweis der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht mehr zu gewährleisten. Gerade der zahlenmäßige Nachweis der Einnahmen und Ausgaben ist für eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zwingend notwendig. Die Prüfungen des Rechnungshofs belegen, dass mit 77 Beanstandungen eine Hauptfehlerquelle im Bereich der Zuwendungsverwendung und deren Nachweises liegt. Deshalb ist es unverzichtbar, die Vorgaben in diesem Bereich strikter einzuhalten, anstatt die Vorschriften noch niederschwelliger zu gestalten.

Zudem wäre auf der Basis eines bloßen Sachberichts nicht mehr zu erkennen, ob Zuwendungen zurückzufordern sind, etwa wenn die abzurechnenden zuwendungsfähigen Aufwendungen unterhalb des Festbetrags liegen. Die nach Nr. 2.1.3 der AnBestl/P VV-LHO zu § 44 vorgesehene Minderung der Zuwendung wäre dann nicht mehr zu gewährleisten.

Die Ausführungen unter B.I. zu den mit der Festlegung eines festen Schwellenwerts von 5.000 € verbundenen Risiken gesplitteter Förderanträge gelten hier entsprechend.

Ferner würde die vorgeschlagene Einführung eines vereinfachten Zuwendungsverfahrens ohne zahlenmäßigen Nachweis der Erfassungspflicht aus Nr. 16.8 VV-LHO zu § 44 zuwiderlaufen. Nach dieser Regelung ist im Datenbankverfahren ZEBRA u. a. eine vollständige Übersicht über die Einnahmen (einschließlich sonstiger Mittel) und Ausgaben zu erfassen. Die Transparenz für Zuwendungen bis 5.000 € wäre nicht mehr gewährleistet.

Vereinfachte Verwendungsnachweisprüfungen sind bereits im Rahmen der bisherigen Regelungen möglich. Auch im Vergleich mit den Regelungen anderer Länder und des Bundes ist ein Änderungsbedarf nicht zu erkennen. Die Ressorts in Bremen sehen ebenfalls überwiegend nicht automatisch einen Vorteil durch den Einsatz von Festbetragsfinanzierungen. Die Entscheidung über die Finanzierungsart ist jeweils im Einzelfall unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen.

Zu IV. Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen

In Bremen sollen, soweit dies möglich ist, für die Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben, die nur mit erheblichem Aufwand festgestellt und belegt werden können, feste Beträge für bestimmte Einheiten (Richtwerte, Pauschalen) bereits zugrunde gelegt werden. Weitergehende Regelungen anderer Länder oder des Bundes sind nicht erkennbar. Beim Bund sind Verwaltungskostenpauschalen zwischen 4 % und 25 % anzutreffen.

Die vom Finanzressort vorgeschlagene Einführung einer Gemeinkostenpauschale in Höhe von 15 % der Ausgaben für hauptamtlich sozialversicherungspflichtig beschäftigtes Projektpersonal wird abgelehnt. Ein fester Prozentsatz steht einer regelmäßigen Überprüfung entgegen und birgt die Gefahr, Gewinne zu erwirtschaften. Aus der vom Bund

angegebenen Spanne der Verwaltungsgemeinkosten zwischen 4 % und 25 % ergibt sich überdies, dass ein allgemein gültiger Prozentsatz kaum sachgerecht festzulegen ist. Viele Faktoren wie beispielweise die Organisations- und Kostenstruktur der Zielgruppe können Einfluss auf die Bemessung des Prozentsatzes haben. Außerdem fallen je nach Förderzweck unterschiedliche Verwaltungsgemeinkosten an, sodass auch deshalb unterschiedliche Prozentsätze vorzuziehen sind.

Der Regelung, eine Pauschale von bis zu 25 % der nachgewiesenen direkten Ausgaben für die Gemeinkosten zugrunde zu legen, ist lückenhaft. Es fehlen insbesondere Angaben dazu, wie ein angemessener Prozentsatz zu ermitteln ist. Die Kalkulation muss nachvollziehbar dargelegt werden. Zudem erscheint ein Maximalwert von 25 % der direkten Ausgaben als Gemeinkostenpauschale sehr hoch.

Zu VI. Flexible Vergabe von Mitteln zu mehreren Terminen im Jahr

Bereits die bisherigen Regelungen sehen eine flexible Vergabe und Auszahlung von Zuwendungen vor. Die Ressorts haben überwiegend keinen Änderungsbedarf der bestehenden rechtlichen Vorschriften in Bremen gesehen. Die bisherigen Regelungen dienen dem wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz unter gleichzeitiger Berücksichtigung des entstehenden Verwaltungsaufwands.

Bei der vom Finanzressort vorgeschlagenen Neufassung der Auszahlungsregelungen handelt es sich überdies um keine Vereinfachung, weil künftig zwei Regelungen hinzukämen. Auch die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem mindestens 50% des Vorhabens realisiert sind, dürfte mit erheblichem Aufwand verbunden sein.

Außerdem können die Änderungen auch dazu führen, dass häufiger höhere Teilbeträge als benötigt ausgekehrt werden. Schon bei Maßnahmenbeginn soll in der Regel 40% gezahlt werden können. Eine so hohe Anschubfinanzierung dürfte nur ausnahmsweise erforderlich sein. 90% der Mittel können nach der geplanten Regelung bereits fließen, obwohl erst 50% des Vorhabens realisiert sind. Bei Insolvenz der Zuwendungsempfangenden droht damit ein Vermögensverlust von bis zu 40% des Gesamtbetrags der Zuwendung. Die Neuregelung begegnet daher in einigen Punkten Bedenken.

Zu X. Erhöhung der Bagatellgrenzen bei der Verzinsung von Rückforderungen

Der Rechnungshof hat sich im Zuge einer Anhörung im Dezember 2020 aus Anlass der Großen Anfrage „Zuwendungsrecht modernisieren – unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Träger abbauen“ gegen eine Bagatellgrenze für die Rückforderung von Zuwendungen ausgesprochen. Der Senat hat diese Position in der Beantwortung der Großen Anfrage aufgegriffen und ausgeführt, dass durch die Einführung von Bagatellgrenzen für Rückforderungen kein erheblicher Effekt zur Verwaltungsvereinfachung zu erkennen sei.

Insbesondere solle in einem Haushaltsnotlageland kein Signal dahingehend ausgesendet werden, dass die Beitreibungsgrenze erhöht wird.

Die genannten Argumente haben weiterhin Gültigkeit. Auf die Einführung einer Bagatellgrenze neben der Kleinbetragsregelung von 5 € sollte nach wie vor verzichtet werden.

Zu einer Anrechnung von ausgezahlten Zuwendungen, die am Jahresende nicht verbraucht wurden, dürfte es aufgrund der derzeitigen Vorschriften zur Mittelabforderung in der Regel nicht kommen. Ferner birgt eine solche Vorschrift ein erhöhtes finanzielles Risiko, beispielsweise bei einer Insolvenz von Zuwendungsempfängenden. Haushaltsrechtlich muss die Kassensicherheit gewährleistet sein. Eine Vorschrift zur Anrechnung von nicht verbrauchten Zuwendungen auf Mittelabrufe des Folgejahrs sollte deshalb nicht aufgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Helberg

Der Senator für Finanzen · Rudolf-Hilferding-Platz 1 · 28195 Bremen

Nur per E-Mail:

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen
Birkenstr. 20/21

28195 Bremen

Auskunft erteilt

Anja Hentschel

Zimmer 223

Tel. 0421 361-2087

Fax 0421 496-2087

E-Mail

anja.hentschel@finanzen.bremen.de

Datum und Zeichen

Ihres Schreibens

18.07.2022

1322.2.2022

Mein Zeichen

(bitte bei Antwort angeben)

21-3

Bremen, 28. Juli 2022

**Dringlichkeitsantrag Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie ab-
bauen, Digitalisierung ermöglichen!**

Stellungnahme des Rechnungshofs vom 18.07.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Stellungnahme zum Berichtsentwurf des obengenannten Dringlichkeitsantrags. Unter Berücksichtigung dieser habe ich meine Empfehlungen noch einmal geprüft und nehme hierzu wie folgt im Einzelnen Stellung:

Zu A. Ausgangssituation

Eingangs ist dem Senator für Finanzen wichtig klarzustellen, dass mit den erheblichen Zuwendungen, die Bremen jährlich vergibt, wertvolle Unterstützung bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben geleistet wird. Der wirtschaftliche und sparsame Mitteleinsatz unter Beachtung der geltenden zuwendungsrechtlichen Regelungen ist dabei stets zu beachten. Ich habe jedoch erhebliche Zweifel, ob die von Ihnen angeführten Prüfungsergebnisse in 41 Fällen in Anbetracht der Vielzahl der Förderfälle von schätzungsweise rund 28.000 Fällen in dem genannten Zeitraum ein repräsentatives Bild von der Zuwendungspraxis ergibt. Der Senator für Finanzen ist davon überzeugt, dass die Vielzahl der Zuwendungsfälle

Dienstgebäude

Rudolf-Hilferding-Platz 1
(Haus des Reichs)
28195 Bremen

Briefkästen

Richtweg 25
Rövekamp 12

Eingang

Rudolf-Hilferding-Platz 1



Telefax

(0421) 361 2965

Bankverbindungen

Deutsche Bundesbank, Filiale Hannover

IBAN: DE16 2500 0000 0025 0015 30 BIC: MARKDEF1250

Sparkasse Bremen

IBAN: DE73 2905 0101 0001 0906 53 BIC: SBREDE22

Internet: <http://www.finanzen.bremen.de/>

Dienstleistungen und Informationen der Verwaltung unter Tel. (0421) 361-0,
www.transparenz.bremen.de, www.service.bremen.de

dezentral zwar sehr unterschiedlich (dies zeigt auch der Bericht), aber überwiegend kompetent und unter Nutzung umfassender Rechtskenntnisse bearbeitet wird. Er hält die von ihm sehr praxisorientierten Empfehlungen für geeignet, den Zuwendungsbereich durch konstruktive Maßnahmen noch besser zu unterstützen, um in Zukunft Ermessensspielräume ressortübergreifend einheitlicher zu erkennen und auszuschöpfen und durch Konkretisierungen des bestehenden Rechts durch Anpassungen einiger Verwaltungsvorschriften zu unterstützen – dies um ein Höchstmaß an Rechtssicherheit sowohl für Zuwendungsgebende, als auch Zuwendungsempfänger zu gewährleisten.

Zu B. Themenkomplexe

Ziffer I

Ausnahmen vom Erfordernis einer Verpflichtungsermächtigung können vom Senator für Finanzen zugelassen werden, wenn laufende Geschäfte eingegangen werden. Strittig ist vorliegend, ob eine Zuwendung ein laufendes Geschäft im Sinne des Gesetzes ist.

Nach Ziffer 3 der VV-LHO zu § 38 Abs. 5 LHO sind laufende Geschäfte solche, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren. Ein Rechtsanspruch auf die Mittel ist mit der Definition laufendes Geschäft nicht automatisch verknüpft.

Der Senator für Finanzen geht mit der Ansicht des Rechnungshofs konform, dass es sich bei Zuwendungen bei formaler haushaltsrechtlicher Betrachtung nicht um regelmäßig wiederkehrende Geschäfte handeln könnte, weil auf sie kein Anspruch besteht und deshalb über ihre Bewilligung je Zuwendungsfall neu entschieden wird.

Die Zuwendungspraxis in Bremen zeigt jedoch ein anderes Bild. Zahlreiche Projektförderungen werden in Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben regelmäßig über Jahre gefördert. Der Verzicht auf Verpflichtungsermächtigungen unter den im Bericht genannten engen Voraussetzungen dient dazu, hier eine praxisgerechte Lösung zu schaffen, die gleichzeitig der Verwaltungsvereinfachung dient. Sie trägt die Intention, den Haushaltsgesetzgeber zu entlasten und durch die Obergrenze dem Budgetrecht des Parlaments Rechnung zu tragen. Ohne diese Ausnahme müssten in einer Vielzahl von Titeln finanziell überschaubare Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht werden (siehe hierzu Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Herausgeber Scheller, Auflage 73., Autor Bolle, Rn. 22 zu § 38 BHO). Im Falle einer von den Ressorts vorgenommenen Veranschlagung könnten diese im Einzelfall im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen von den Produktbereichsverantwortlichen erteilt werden (vgl. § 4 Abs. 8 Haushaltsgesetz). Bei Bewilligungen für mehrere Jahre lässt das Zuwendungsrecht nach Ansicht des Senators für Finanzen zudem sowohl unter-, als auch überjährig ausreichende Steuerungsmöglichkei-

ten zu: z.B. hat die Bewilligungsbehörde überjährig bei mehrjährigen Maßnahmen einen Zwischennachweis zu verlangen (Nummer 5.3.7 VV-LHO zu § 44 LHO) und unterjährig bleiben die Rückforderungsmöglichkeiten der Zuwendung nach Nummer 8 VV-LHO zu § 44 LHO i.V.m. mit den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts unbenommen.

Der Senator für Finanzen hält außerdem auch an dem empfohlenen Schwellenwert von 5000 € für die vereinfachte Abwicklung von mehrjährigen Zuwendungen fest, weil er weder die Gefahr der Zersplitterung der Beträge befürchtet, noch eine übermäßige Belastung künftiger Haushalte erkennen kann.

Um sowohl dem Budgetrecht des Parlaments, als auch dem Kriterium „wiederkehrend“ und damit dem Hinweis des Rechnungshofs noch stärker Rechnung zu tragen, wird jedoch vorgeschlagen, die empfohlene Regelung um die folgenden zusätzlichen Voraussetzungen zu ergänzen:

Nummer 3.2 VV-LHO zu § 23 LHO

Satz 2:

„Verpflichtungsermächtigungen für ein Folgejahr sind unter den Voraussetzungen von Nummer 3.4 VV-LHO zu § 38 LHO erst ab einer Zuwendung von über 5.000 Euro pro Haushaltsjahr erforderlich.“

sowie Nummer 3.4 VV-LHO zu § 38 Abs.5 LHO

„3.4 Verpflichtungen für laufende Geschäfte liegen außerdem vor, wenn für eine Zuwendung gem. §§ 23, 44 LHO im Ansatz des nächsten Finanzplan-/Haushaltsjahres ein entsprechender Ansatz vorgesehen ist – es sich mithin um eine jährlich wiederkehrende Zuwendung handelt und der Jahresbetrag von 5.000 Euro nicht überschritten wird.“

Der Bericht wird aufgrund des berechtigten Einwandes des Rechnungshofes dahingehend geändert, dass nicht das Land Hamburg, sondern das Land Berlin eine analoge Regelung anwendet und Zuwendungen als laufendes Geschäft behandelt.

Ziffer II

Der Senator für Finanzen teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass eine erhöhte Sorgfalt bei der Festbetragsfinanzierung durch die eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeiten erforderlich ist und begrüßt, dass der Rechnungshof den Vorschlag einer grundsätzlichen Festbetragsfinanzierung bei Förderungen unter 5000 € mitträgt.

Die Gründe des Rechnungshofes, den Vorschlag des Senators für Finanzen, bei Zuwendungen bis 5000 € den Verwendungsnachweis auf einen Sachbericht zu beschränken, abzulehnen, wurden gründlich betrachtet.

Im Ergebnis wird vorgeschlagen, an einem vereinfachten zahlenmäßigen Nachweis in Form einer Gesamtdarstellung der Einnahmen und Ausgaben festzuhalten.

Die vorgeschlagene Formulierung lautet dann wie folgt:

„15.2 VV-LHO zu § 44 LHO

15.2 Bei Zuwendungen bis 5 000 Euro soll ein vereinfachtes Zuwendungsverfahren angewendet werden.

Die Grundstruktur eines Zuwendungsbescheides muss gewahrt bleiben. Erforderlich sind zumindest die nachfolgenden Angaben

- der oder des Zuwendungsempfängenden,
- des Zuwendungszwecks,
- der Zuwendungsart,
- der Finanzierungsart,
- der Zuwendungshöhe und
- der Rückforderungsmöglichkeiten.

Als Finanzierungsart soll regelmäßig die Festbetragsfinanzierung vorgesehen werden.

Der Verwendungsnachweis kann abweichend von Nr. 10.2 auf einen Sachbericht mit einer Darlegung und Dokumentation des gemäß dem im Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungszweck und einem einfachen zahlenmäßigen Nachweis in Form einer Übersicht der Gesamteinnahmen und –ausgaben beschränkt werden.“

Ziffer IV

Der Senator für Finanzen kann die ablehnende Haltung des Rechnungshofes einer Gemeinkostenpauschale gegenüber nicht nachvollziehen. Er weist – wie bereits im Bericht schon geschehen - darauf hin, dass im Bereich der europäischen Strukturfonds (ESF) seit der vorletzten Förderperiode von 2007 – 2013 mit Pauschalierungen gearbeitet wird, und deren Anwendungsmöglichkeiten - auf gemeinsames Bestreben von EU und Mitgliedsstaaten hin - kontinuierlich ausgeweitet worden sind, was den Erfolg dieser Möglichkeiten nochmals verdeutlichen dürfte.

Die Pauschalierung der Gemeinkosten war eine der ersten Pauschalierungsmöglichkeiten, die den Mitgliedsstaaten 2007 eingeräumt worden ist. Voraussetzung für die Mitgliedsstaaten war, die Herleitung des Prozentsatzes auf Grundlage ei-

ner fairen, ausgewogenen und überprüfbarer Berechnungsmethode nachzuweisen. Neben Bremen nutzen unter anderem auch Bayern, Schleswig-Holstein und Hessen die Möglichkeit. Für Bremen wurde die damalige Herleitung des 18%igen Prozentsatzes für indirekte Kosten auch durch den Senator für Finanzen und den Landesrechnungshof bestätigt und fußte auf einer umfangreichen Datenabfrage des Anteils von Sachkosten an den Gesamtprojektkosten. Als in der Förderperiode 2014 – 2020 erstmals die Möglichkeit einer Pauschale für indirekte Kosten in Höhe von 15% der förderfähigen direkten Personalkosten ohne weitere Berechnung vonseiten des Mitgliedstaats geschaffen wurde (vgl. Art. 68 I a VO (EU) 1303/2013), ging dem eine europaweite Datenerhebung vonseiten der EU-Kommission voraus. Dass die EU-Kommission weiterhin eine Möglichkeit für höhere Gemeinkostenpauschalen (bis zu 25% der förderfähigen direkten Kosten) auf Grundlage fairer, ausgewogener und überprüfbarer Berechnungsmethode einräumte (vgl. Art. 68 I b VO (EU) 1303/2013) dürfte nochmal zeigen, dass auch die EU-weiten Daten eine 15%ige Pauschale eher für zu knapp als für zu generös hielten. Die Möglichkeiten der 15%igen Gemeinkostenpauschale bzw. 25%igen Pauschale (nach Zustimmung durch KOM) wurde erneut in die Dachverordnung der neuen Förderperiode 2021 – 2027 übernommen (vgl. Art. 54 I VO (EU) 2021/1060). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), ein Fachverband von Städten, Kreisen und Kommunen veröffentlicht seit 2009 einen jährlichen Bericht, der die Kosten eines durchschnittlichen (Büro-)Arbeitsplatzes und die zugehörigen Gemeinkosten beziffert. Seit 2014 beläuft sich dieser Wert auf eine 20%ige Gemeinkostenpauschale für einen Büroarbeitsplatz bzw. 15% für einen Nicht-Büroarbeitsplatz (gemessen an den Personalkosten).

Es kann also behauptet werden, dass EU, Bundesländer und Vertreter*innen der Kommunen unabhängig voneinander eine Gemeinkostenpauschale sachgerecht hergeleitet haben und sich alle Erfahrungswerte bei ca. 15% eingependelt haben. Auch darf der Befürchtung widersprochen werden, dass Pauschalen nicht regelmäßig überprüft und ggfs. angepasst werden. Zu Beginn der Nutzung von Gemeinkostenpauschalen gaben verschiedene Bundesländer z.B. Bayern an ihre Pauschalen jährlich zu überprüfen. Seit die Gemeinkostenpauschale durch die KOM direkt ermöglicht wird, wird diese zu Beginn jeder Förderperiode sowie risikobasiert überprüft. Die KGSt veröffentlicht ihre Berichte jährlich und stützt sich dabei auf umfangreiche Daten ihrer Mitglieder sowie im Falle von Abweichungen auf Gutachten. Im Falle Bremens erhält laut der ESF-Verwaltungsbehörde diese vielfach Trägerrückmeldungen aus den Projekten, dass die derzeitige Gemeinkostenpauschale in Höhe von 15% der förderfähigen direkten Personalkosten sogar zu knapp bemessen sei.

Als guten Hinweis hingegen bewertet der Senator für Finanzen, dass dem Rechnungshof bezüglich der 25 %igen Pauschale Angaben fehlen, wie ein angemessener Prozentsatz zu ermitteln ist.

Diesbezüglich schlägt der Senator für Finanzen vor, die Nummer 2.4.1 VV-LHO zu § 44 LHO wie folgt zu ergänzen:

„Alternativ kann ein Betrag in Höhe von bis zu 25 % der direkten nachgewiesenen Ausgaben, der auf Basis einer fundierten Kalkulation in einer Förderrichtlinie festzulegen ist, zugrunde gelegt werden.“

Ziffer VI

Entgegen der Ansicht des Rechnungshofes ist der Senator für Finanzen davon überzeugt, dass die zusätzlich geschaffene Option in der Verwaltungsvorschrift Nummer 7.2 VV-LHO zu § 44 LHO durchaus eine Vereinfachung für den Anwendungsbereich darstellt. Dies wurde im Rahmen der Ressortabfrage insbesondere aus einem Ressort, das rund die Hälfte aller Förderfälle bearbeitet, bestätigt. Der Senator für Finanzen greift nach Abstimmung des Berichtsentwurfes mit den Ressorts jedoch einen Vorschlag aus einem Ressort auf und schlägt eine Modifikation der Ihnen im Berichtsentwurf vorgeschlagenen Alternative vor. Die bisher vorgeschlagene Regelung bedeutet, dass der Begünstigte zur Hälfte des Bewilligungszeitraumes über 90 Prozent der Fördermittel verfügt. In der Praxis wird in vielen Fälle von Projektförderungen eine so hohe Liquidität zu diesem Zeitpunkt nicht benötigt.

Es wird deshalb eine Reglung mit 4 Auszahlungen empfohlen (20 Prozent; 40 Prozent; 30 Prozent und 10 Prozent). Diese Regelung passt sich den tatsächlichen Mittelbedarfen deutlich besser an und reduziert den Aufwand durch den Wegfall der Überprüfung des tatsächlichen Mittelabflusses innerhalb von 2 Monaten. Darüber hinaus würde entsprechend der ursprünglichen Nummer 7.4 VV-LHO zu § 44 LHO der Zusatz aufgenommen, dass die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht wird, dass die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen Finanzierungsmittel in summarischer Form nachgewiesen worden ist.

Es wird empfohlen, die Änderung der Verwaltungsvorschriften nunmehr wie folgt zu fassen (die Änderungen sind in der diesem Schreiben beigefügten Synopse farblich kenntlich gemacht):

Nummer 7 VV-LHO zu § 44 LHO:

„7.2 Die Auszahlung ist wie folgt möglich:

7.2.1 Bei Projektförderungen können Zuwendungen - zu 20 von Hundert nach Erteilung des Zuwendungsbescheids und mit Mitteilung des Maßnahmenbeginns
- weitere 40 von Hundert nach der Realisierung von mindestens 50 von Hundert des Vorhabens

- weitere 30 vom Hundert soweit die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen Finanzierungsmittel (Eigenmittel/Fremdmittel/ in summarischer Form nachgewiesen wird

- die restlichen 10 von Hundert nach Abschluss der Maßnahme und mit Abschluss der kursorischen Prüfung des Verwendungsnachweises (Ziffer 11.1)

7.2.2 Bei institutioneller Förderung werden im Zuwendungsbescheid die Auszahlungstermine nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt; dabei sollte die Bewilligungsbehörde die Auszahlung von bis zu 10 von Hundert von der kursorischen Prüfung des Verwendungsnachweises (Ziffer 11.1) abhängig machen.

7.3 Alternativ zu Ziffer 7.2. kann die Zuwendung nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes benötigt wird.

7.4 Bei Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag bis zu 5 000 Euro kann von Ziffer 7.2 und 7.3 abgewichen werden.

Darüber hinaus werden Ziffer 1.5 ANBest-I, Ziffer 1.4 ANBest-P und Ziffer 1.3 ANBest-GK gestrichen.“

Ziffer X

Der Senator für Finanzen weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Regelung ausschließlich der Klarstellung dient. Schon jetzt können gleichartige Forderungen miteinander aufgerechnet werden (Nummer 34.1 VV-LHO zu § 70 LHO).

Im Zuge der Abstimmung des Berichtsentwurfes haben sich noch geringfügige weitere Anpassungen/Änderungen (überwiegend redaktionell) ergeben, deren Begründung sich auf die bisherigen Empfehlungen stützt. Sie sind in der beigefügten Synopse gelb hinterlegt. Diese gebe ich Ihnen der Vollständigkeit halber zur Anhörung gem. § 103 LHO. Gerne können Sie hierzu ergänzend bis zum 15. August 2022 Stellung nehmen. Für Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichnerin oder Frau Frick gern zur Verfügung.

Gern werde ich die Stellungnahme des Rechnungshofs der Senatsvorlage hinzufügen. Nur in einigen wenigen Punkten gibt es zwischen den Positionen des

Rechnungshofs und den Empfehlungen des Berichts einen Dissens. Ich biete deshalb im Vorfeld der Senatsbefassung auf Basis Ihrer Stellungnahme und meiner hier vorliegenden Antwort an, in einem gemeinsamen Gesprächstermin einzelne Punkte des Berichts zu erörtern.

Ich freue mich über Ihre Rückmeldung und ggf. einen Terminvorschlag für ein persönliches Gespräch. Für die Terminkoordination wenden Sie sich bitte an die Unterzeichnerin oder Frau Frick.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Gez. Anja Hentschel

Anlage

Synopse- Entwurf der Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Birkenstr. 20/21, 28195 Bremen

Per E-Mail

Senator für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1

28195 Bremen

--

Datum und Zeichen Ihres Schreibens
28.07.2022 – 21-3

(Bitte bei Antwort angeben)
Unser Zeichen
1322.2.2022

Bearbeitet von Herrn Haase
E-mail: Lars-Henrik.Haase
@Rechnungshof.Bremen.de
☎ (0421) 361- 3580
Telefax: 0421/361-39 10
E-mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de
Bremen, 10.08.2022

Dringlichkeitsantrag

Zuwendungspraxis modernisieren – Bürokratie abbauen, Digitalisierung ermöglichen!

Stellungnahme des Rechnungshofs zur Antwort des Senators für Finanzen vom 28.07.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Antwort auf die Stellungnahme des Rechnungshofs vom 18.07.2022 zum o.a. Dringlichkeitsantrag. Bezugnehmend auf Ihre Antworten gibt der Rechnungshof folgende ergänzende Stellungnahme ab.

Zu A. Ausgangssituation

Die hohe Anzahl von rd. 28.000 Förderfällen besagt nichts darüber, ob die Förderungen fehlerfrei bearbeitet worden wären. Selbstverständlich sind die 41 Prüfungen des Rechnungshofs nicht repräsentativ. Angesichts von mindestens 203 Beanstandungen in diesen Prüfungen ist aber belegt, dass Zuwendungsrecht sehr häufig fehlerhaft angewendet wird.

...

Zu B. Themenkomplexe

Zu I. Bedingungen für die Ermöglichung mehrjähriger Bewilligungszeiträume (etwa für die Geltungsjahre des Bremischen Haushalts) als Standard mindestens für Zuwendungen, in denen bisher mit jährlich wiederkehrenden Zuwendungen gearbeitet wurde

Der Rechnungshof begrüßt die Auffassung des Senators für Finanzen, dass Zuwendungen bei haushaltsrechtlicher Betrachtung keine regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte sind. Eine abweichende Zuwendungspraxis führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Die Ermächtigung in § 38 Abs. 5 LHO gilt aber nur für laufende Geschäfte. Darüber darf sich auch zur Erzielung praxistauglicher Ergebnisse nicht hinweg gesetzt werden.

Bereits aus diesem rechtlichen Grund ist der Verweis auf Verwaltungsvorschriften des Landes Berlin nicht stichhaltig. Hinzu kommt, dass die ähnlich lautenden Vorschriften in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern nicht auf Zuwendungen anwendbar sind. Eine telefonische Nachfrage des Rechnungshofs beim Finanzressort in Berlin hat überdies ergeben, dass dort bei mehrjährigen Zuwendungen regelmäßig Verpflichtungsermächtigungen eingeholt werden.

Das angeführte Zitat von Bolte in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 73. Auflage, § 38 BHO Rn. 22 ist nicht vollständig und damit irreführend. In der darauf folgenden Rn. 23 wird von Bolte ausdrücklich angeführt, dass Zuwendungen grundsätzlich nicht zu den laufenden Geschäften gehören und nur für das laufende Jahr zu bewilligen sind.

Zu II. Bedingungen für ein Primat der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung vor Fehlbedarfsfinanzierung

Die vom Senator für Finanzen vertretene Auffassung, dass der Rechnungshof den Vorschlag einer grundsätzlichen Festbetragsfinanzierung bei Förderungen unter 5.000 € mittrüge, trifft nicht zu. Die Einführung einer vorrangigen Festbetragsfinanzierung bei Förderungen unter 5.000 € wurde in der Stellungnahme vom 18.07.2022 u.a. deshalb abgelehnt, weil eine Wahl der Finanzierungsart nach den bestehenden Regelungen im Einzelfall unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzuziehen ist.

Die nunmehr vorgeschlagene Einführung eines einfachen zahlenmäßigen Nachweises in Form einer Übersicht über die Gesamteinnahmen und -ausgaben bleibt weiterhin deutlich hinter der bisherigen Regelung zurück, nach der sich die Darstellung grundsätzlich an der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschafts- bzw. Finanzierungsplans zu orientieren hat. Die Kontrollmöglichkeiten der Zuwendungsgebenden wären bei einem vereinfachten Nachweis so stark eingeschränkt, dass eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nicht mehr ausreichend prüfbar wäre. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip im Zuwendungsrecht, wonach auch im Falle von Verfahrenserleichterungen angemessene

Verwendungsnachweise unerlässlich sind.

Zu IV. Kriterien für die vermehrte Einführung von Förderpauschalen

Wenn Pauschalen in Betracht gezogen werden, müssen sie nachvollziehbar kalkuliert und regelmäßig auf ihre Angemessenheit überprüft werden. Eine dauerhaft auf 15 % festgelegte Gemeinkostenpauschale erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Ermittlungen anderer Gebietskörperschaften und Einrichtungen können Orientierungshilfe bieten, machen aber eine regelmäßige Kalkulation der Pauschalen mit Daten von bremischen Zuwendungsempfängenden nicht verzichtbar.

Bereits die bestehenden Regelungen bieten die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen sachgerechte Pauschalen zu verwenden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Helberg