WP-05-195 Ein Land der Freiheit, Sicherheit und Erneuerung

Antragsteller*in: Rainer Bode (KV Münster)

Änderungsantrag zu WP-05

Von Zeile 194 bis 195 einfügen:
reduzieren wir Bürokratie für Förderempfänger*innen und Verwaltung, setzen öffentliche Mittel effizienter ein und schaffen mehr Verlässlichkeit.

Wir wollen die Vereinfachung des Zuwendungsrechts für alle Politikbereiche energisch fortsetzen. Insbesondere der gemeinnützige Sektor, in welchem sich eine Vielzahl von Menschen ehrenamtlich engagieren (im Sport, in der Kultur, in der Umwelt, im Sozialbereich, in den Familien, Frauen, im Kinder- und Jugendbereich u.a.), muss bei der Förderung weiter entlastet werden. Das Zusammenwirken von Zuwendungsempfangenden und Zuwendungsgebenden, sprich Zivilgesellschaft und Staat, muss von gegenseitigem Vertrauen getragen werden. Der Bürokratieabbau bei der Förderung hilft Kosten sparen und setzt Kräfte für die inhaltliche Arbeit frei. Das impliziert die effektivere Digitalisierung von Förderverfahren, die Vereinfachung von Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie der Förderprogramme.

Begründung

Die Vereinfachung des Zuwendungsrechts im Zusammenhang mit Bürokratieabbau wird schon seit Jahrzehnten thematisiert, versucht umzusetzen und voranzutreiben. Lange Zeit gab es kaum Bewegung in der Sache, aber in den letzten Jahren hat sich einiges getan. Nicht nur in NRW, sondern auch bundesweit. Mittlerweile ist ein kleiner „Wettbewerb“ zwischen den Bundesländern entstanden, wer am meisten die Vereinfachung vorantreibt. Und da sollte NRW weiterhin eine führende Rolle spielen. So steht im aktuellen Zukunftsvertrag von CDU und Grünen NRW 2022 bis 2027: „Wir wollen bürgerschaftliches Engagement in allen Bereichen der Gesellschaft stärken und fördern. Wir werden das Zuwendungsrecht umfassend vereinfachen und u. a. prüfen, ob und wie eine Überjährlichkeit von Förderprogrammen erreicht werden kann. Die schon in einzelnen Sektoren entwickelten Verbesserungen wollen wir auf alle Bereiche der Zivilgesellschaft ausdehnen.“
Und das wollen wir fortsetzen und in unserem Wahlprogramm für 2027 dokumentieren. Um welche Punkte und Themen sich das im Detail handelt, folgend etwas ausführlicher, insbesondere für diejenigen, die sich etwas mehr mit der Materie beschäftigen wollen. Entnommen aus den Papieren der „Initiative zur Reform des Zuwendungsrechts für den Dritten Sektor.“ Ein Teil der Forderungen sind umgesetzt, ein anderer Teil angegangen worden und weitere Dinge sollten und müssten noch bearbeitet werden.
„1. Verspätete Bewilligungen
Für viele geförderte Einrichtungen entstehen, wenn mehrere Monate nach Verabschiedung des Haushalts noch keine Bewilligungen für das begonnene Jahr vorliegen. Wir haben darauf hingewiesen, dass viele auf die Förderung wartenden Einrichtungen streng genommen Insolvenz anmelden müssten und sich nur mit Mühe über die ersten Monate des neuen Jahres hinwegretten können. Viele Projekte können wegen verspäteter Bewilligungen erst durchgeführt werden, wenn das Jahr schon weit fortgeschritten ist. Wir wiederholen unsere Forderung, dass die geschilderten Zustände beendet werden müssen.
Es mag sein, dass die Ursachen für die verspäteten Bewilligungen in der Zuständigkeit der einzelnen Ressorts liegen und vom Finanzministerium nicht zu verantworten sind. Es liegt hier jedoch offensichtlich ein strukturelles Problem vor, da die geschilderten Verspätungen in vielen Geschäftsbereichen vorkommen und sich Jahr für Jahr wiederholen. Aus seiner Gesamtverantwortung

für den Staatshaushalt und dessen Umsetzung sollte das Finanzministerium sich um eine Lösung des geschilderten Problems bemühen. Zunächst sollte es im Dialog mit den Ressorts darauf hinwirken, die Ursachen der verspäteten Bewilligungen herauszufinden und zu beseitigen. Gegebenenfalls müsste ein Kabinettbeschluss erwirkt werden, durch den die Ressorts aufgefordert werden, den Zeitraum zwischen Verabschiedung des Haushalts und dem Ergehen der Bewilligungsbescheide deutlich zu verkürzen. Damit keine Lücke bei der Förderung zu Beginn des neuen Jahres entsteht, auch wenn die Bewilligungen zukünftig zeitnäher ergehen, müssen aus der Sicht des Dritten Sektors auch in Zukunft Abschlagszahlungen geleistet werden. Dies gilt nicht nur für die institutionelle Förderung, wo der Kreis der geförderten Einrichtungen ja weitestgehend feststeht. Auch bei Projektförderungen sollten Abschlagszahlungen in geeigneten Fälle erfolgen, zum Beispiel bei jährlich wiederkehrenden Vorhaben derselben Zuwendungsempfänger, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Ausgaben bereitgestellt worden waren und bei denen eine Änderung der Fördervoraussetzungen nicht eingetreten ist (analog zu den Anschlussbewilligungen beim vorzeitigen Maßnahmebeginn).

2. Jährlichkeit

Das in der Verfassung verankerte Jährlichkeitsprinzip der öffentlichen Haushalte kann zu Problemen im Zuwendungsbereich führen. Die Zuwendungsgeber vermeiden es häufig, mehrjährige Bewilligungen auszusprechen. Diese dem Jährlichkeitsprinzip geschuldete Kurzatmigkeit der Förderung ist nicht sachgerecht, es muss zu mehr überjährigen Bewilligungen kommen. Zu Recht wird die Problematik im Koalitionsvertrag für NRW vom Juni 2022 angesprochen (Textziffer 7001: Wir werden…… prüfen, ob und wie eine Überjährlichkeit von Förderprogrammen erreicht werden kann).

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es, Bewilligungen für mehrere Jahre auszusprechen. Es sollten daher vermehrt Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen an den Dritten Sektor im Landeshaushalt ausgebracht werden. Dies gilt insbesondere für Förderbereiche, in denen jährlich wiederkehrende, ganzjährige Projektförderungen bewilligt werden. Hier sollten Verpflichtungsermächtigungen in einem Umfang ausgebracht werden, die drei- oder vierjährige Bewilligungen möglich machen. Der Antrags- und Nachweisaufwand würde dadurch vermindert und der Abschlussdruck am Jahresende zumindest für einige Jahre abgemildert werden. In der Förderpraxis werden solche jährlich wiederkehrenden Bewilligungen ohnehin nur sehr selten gekürzt. Erforderlich Anpassungen an die Entwicklung des Haushalts ließen sich durch Vorbehalte in den Zuwendungsbescheiden gemäß VV Nr. 5.4 zu § 44 LHO erreichen, wonach die Förderung aus zwingenden Gründen ganz oder teilweise eingestellt werden kann. Die Vorschrift ist genau auf diese Fälle (längerfristige Projekte) zugeschnitten. Die Argumentation, dass der ohnehin geringe Spielraum in den Haushalten des Landes durch zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen weiter verringert würde, kann vor dem geschilderten Hintergrund nicht überzeugen.

Weiterhin sollte erwogen werden, nach dem Vorbild anderer Bundesländer eine klarstellende Regelung für die Behandlung von am Jahresende nicht verbrauchten Fördermitteln in die VV aufzunehmen. Dies würde den Übergang von der Förderung des einen Jahres auf die Förderung des nächsten Jahres erleichtern. Für die institutionelle Förderung sei beispielhaft die Regelung von Bayern zitiert: Am Jahresende nicht verbrauchte Kassenmittel werden auf die Auszahlungen zu Beginn des Folgejahres angerechnet (Nr. 1.6 ANBest-I Bayern). Aber auch für die Projektförderung sollte eine vergleichbare Regelung getroffen werden, etwa nach dem Vorbild von Nr. 1.6 ANBest-P Hamburg: 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.

Allgemein ist die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Fördermitteln in das nächste Jahr derzeit schon haushaltsrechtlich möglich, findet jedoch kaum statt. Dies liegt daran, dass die dafür zu bildenden Ausgabereste im Folgejahr durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt werden müssen. Insofern wird die Übertragbarkeit von Mitteln in der Förderpraxis wenig genutzt.

Allerdings würden die mit der Jährlichkeit zusammenhängen Probleme für institutionell geförderte gemeinnützige Einrichtungen verringert werden, wenn diese Betriebsmittelrücklagen bilden dürften, um stärkere Schwankungen der Einnahmeseite auffangen zu können. Nr. 1.7 ANBest-I schreibt jedoch

vor, dass Rücklagen nicht gebildet werden dürfen. Das Rücklagenverbot sollte aufgehoben werden (siehe dazu im Einzelnen die nachstehende Nummer 9 dieser Stellungnahme).
Eine wirkliche Abhilfe der sich aus der Jährlichkeit ergebenden Problematik würde sich ergeben, wenn Fördermittel nach den Grundsätzen der Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 LHO) verwendet werden dürften. Nach § 15 Abs. 2 LHO stehen Selbstbewirtschaftungsmittel über das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Übertragen auf den Zuwendungsbereich bedeutet dies, dass nicht verbrauchte Fördermittel und zusätzliche Einnahmen überjährig verfügbar bleiben. Fördermittel können angesammelt und für den jeweiligen Zweck ohne zeitliche Begrenzung auch in späteren Haushaltsjahren eingesetzt werden. Die Selbstbewirtschaftung von Fördermitteln durch die Zuwendungsempfänger wird beispielsweise bei der Kulturförderung des Bundes seit langem praktiziert. Gegen die Selbstbewirtschaftung von Mitteln durch die Zuwendungsempfänger werden in der Kommentarliteratur und von den Rechnungshöfen Bedenken erhoben, da zentrale haushaltsrechtliche bzw. zuwendungsrechtliche Grundsätze durchbrochen würden (Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments, verminderte Steuerungsmöglichkeiten durch das Finanzministerium, geringere Aussagekraft der Haushaltsrechnung usw.). Durch entsprechende Ausgestaltung kann den Bedenken gegen die Selbstbewirtschaftung im Zuwendungsbereich jedoch entgegengewirkt werden. Soweit es sich um eher begrenzte Fördervolumina handelt, ist eine Gefährdung des parlamentarischen Budgetrechts nicht zu befürchten.
In NRW sollte dementsprechend erwogen werden, die Selbstbewirtschaftung von Fördermitteln in geeigneten Fällen zunächst einmal modellhaft zu erproben.

3. Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO)
Durch das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns bei der Projektförderung soll verhindert werden, dass Fakten geschaffen werden und damit Druck auf die Behörden ausgeübt wird, die Förderung zu bewilligen. Die althergebrachte Vorschrift geht davon aus, dass der Antragstellende bei vorzeitigem Beginn auf die Zuwendung nicht angewiesen ist und die Maßnahme anderweitig finanzieren kann, wenn er gleichwohl mit ihr beginnt. Auch soll der Antragstellende davor geschützt werden, finanzielle Risiken einzugehen. Das Verbot hat in vielen Zusammenhängen, zum Beispiel bei großen Bauprojekten, nach wie vor seine Berechtigung und schützt die Entscheidungsfreiheit des Zuwendungsgebers. Die Vorschrift sollte jedoch aktualisiert, d.h. den heutigen Erfordernissen angepasst werden.
Nach VV Nr. 1.3.1 zu § 44 LHO können in NRW im Einzelfall oder für ganze Bereiche Ausnahmen von dem Verbot zugelassen werden; nach VV Nr. 1.3.4 zu § 44 LHO findet das Verbot keine Anwendung bei Anschlussbewilligungen (bei der Fortsetzung jährlich wiederkehrender ganzjähriger Vorhaben, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Ausgaben bereitgestellt worden sind und bei denen eine Änderung der Fördervoraussetzungen nicht eingetreten ist). Weitergehende Ausnahmeregelungen gelten in mehreren Bundesländern. Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern: Kein Verbot bei Anschlussbewilligungen sowie bei der Beseitigung von Schäden aus höherer Gewalt. In Bremen und Hamburg gilt das Verbot darüber hinaus nicht, wenn das Vorhaben nicht rechtzeitig voraussehbar war und aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldete. In Bayern gilt das Verbot ebenfalls nicht bei Anschlussbewilligungen; zusätzlich wird klargestellt, dass ein Vorhaben nicht als begonnen gilt, wenn der Vertrag ein Rücktrittsrecht für den Fall der Nichtgewährung der beantragten Zuwendung enthält oder unter einer aufschiebenden oder auflösenden Bedingung geschlossen wurde. Die weitergehenden bzw. klarstellenden Regelungen der genannten Bundesländer (jeweils in den VV zur LHO verankert) sind sachgerecht und tragen den Bedürfnissen der Förderpraxis Rechnung. Sie sollten in die nordrhein-westfälischen VV zu § 44 LHO übernommen werden.
Für Projekte mit geringer Förderhöhe, die im Dritten Sektor besonders häufig sind, sollte das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns aufgehoben werden. Die Argumentation mit der Präjudizierung der Bewilligungsbehörden und dem Schutz der Zuwendungsempfänger vor finanziellen Risiken verliert bei geringem Förderumfang an Gewicht. Wir beziehen uns in diesem Zusammenhang auch auf Nr. 6.4 Buchstabe a) der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie NRW. Dort ist für „kleine Zuwendungen“ bis 50.000 Euro der vorzeitige Maßnahmebeginn ab Antragstellung ausdrücklich zugelassen. Der Wert von 50.000

Euro sollte aus der Sicht der Reforminitiative für alle Bereiche des Dritten Sektors gelten.
Wir weisen allerdings darauf hin, dass damit nicht alle Probleme der Förderpraxis im Vorfeld von Förderungen gelöst sind. Der Zeitpunkt der Freistellung vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns „ab Antragstellung" kann bei immer längerem Zeitaufwand für Personalrekrutierungen, Bestellungen, Anmietungen usw. und kurzen Laufzeiten von Projekten unter Umständen zu kurz bemessen sein. Es ergeben sich eventuell Unwirtschaftlichkeiten, wenn nur kurzfristig Bestellungen durchgeführt oder Anmietungen vorgenommen werden können, während bei längerem Vorlauf wirtschaftlichere Ergebnisse hätten erzielt werden können. Ein früherer Zeitpunkt für die Freistellung vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns sollte in Ausnahmefällen zulässig sein, auch wenn noch keine förmliche Antragstellung möglich ist. Diese Problematik sollte weiter erörtert werden.
Nach den uns übersandten „Prüffeldern" plant das Land Flexibilisierungen beim vorzeitigen Maßnahmebeginn bei geringer Förderhöhe. Diese Tendenz wird von der Reforminitiative begrüßt und sollte unter Berücksichtigung unserer Vorschläge alsbald in die Tat umgesetzt werden.
4. Besserstellungsverbot
Da sich zu diesem Thema in der Förderpraxis immer wieder Fragen ergeben, deren Beantwortung erhebliche Ressourcen bindet, soll es in dieser ergänzenden Stellungnahme gleichwohl angesprochen werden.
Der nach wie vor überzeugende Grundgedanke des Besserstellungsverbots ist, dass die Vergütung, welche der Staat seinen Bediensteten zahlt, als angemessen anzusehen ist und der Zuwendungsempfänger keine darüberhinausgehende Zahlungen und sonstige Vergünstigungen leisten darf. Die Regelungen des Bundes und der Länder zum Verbot der Besserstellung haben sich allerdings auseinanderentwickelt. Besonders schwer haben es dementsprechend Zuwendungsempfänger, die sowohl Zuwendungen des Bundes als auch des jeweiligen Landes erhalten. Sie müssen mit beiden Regelungssystemen vertraut sein. Für kleinere Zuwendungsempfänger mit geringer Verwaltungskraft sind die hochdifferenzierten Vergütungssysteme der öffentlichen Hand vielfach zu kompliziert und kaum handhabbar.
NRW erkennt bei der institutionellen Förderung der Vorrang der Tarifbindung an. Bei der Projektförderung hat das Land vor einigen Jahren die geltenden Regelungen zur Besserstellung deutlich vereinfacht. Nunmehr gilt, dass die auf eine Besserstellung entfallenden Ausgaben (vorbehaltlich einer abweichenden tariflichen Regelung) nicht zuwendungsfähig sind. Die überschießenden Gehaltsbestandsteile usw. müssen aus anderen Quellen finanziert werden.
Aus der Sicht des Dritten Sektors sind die Regelungen einiger Bundesländer bedeutsam, die bei der Projektförderung eine Betragsgrenze für die Geltung des Besserstellungsverbots vorsehen. In Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen gilt das Besserstellungsverbot bei der Projektförderung erst, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 50.000 Euro beträgt. Eine entsprechende Regelung sollte in die nordrhein-westfälischen Bestimmungen (Nr. 1.3 ANBest-P) übernommen werden. Bei kleineren Projektförderungen müssen sich die Empfänger dann nicht mehr mit den Regelungen des Besserstellungsverbots auseinandersetzen, unabhängig davon, ob sie sich überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanzieren oder nicht.
5. Vorrang der Festbetragsfinanzierung
Die Nummern 5 (Vorrang der Festbetragsfinanzierung) und 6 (Erleichterungen bei Pauschalen) dieser Stellungnahme hängen sachlich eng zusammen. Die Allgemeine Kulturförderrichtlinie NRW sieht für die genannten Themenbereiche Erleichterungen vor, die sich bewährt haben und auf die nachfolgend Bezug genommen wird. In diesem Zusammenhang ist Textziffer 7003 des Koalitionsvertrages für NRW vom Juni 2022 vom besonderer Bedeutung. Danach ist es Wunsch der Koalitionsparteien, die schon in einzelnen Sektoren entwickelten Verbesserungen auf alle Bereiche der Zivilgesellschaft auszudehnen.
In VV Nr. 2.2.3 zu § 44 LHO wird für Nordrhein-Westfalen die Festbetragsfinanzierung lediglich definiert und bestimmt, wann diese Finanzierungsart nicht gewählt werden darf. Ein Vorrang der Festbetragsfinanzierung wird nicht festgelegt. Ebenso ist die Rechtslage im Bund und in mehreren Bundesländern. Andere Bundesländer stellen auf die Eignung für geeignete Fälle (Rheinland-Pfalz) oder das Vorliegen von Standardeinheitskosten ab (Sachsen, Sachsen-Anhalt). Wieder andere schreiben die

Festbeträge als Finanzierungsart bei kleineren Förderbeträgen vor (Hamburg, Hessen: bis 5000 Euro; Saarland: bis 10.000 Euro; Niedersachsen: wenn der Zuwendungsbetrag unter 25.000 Euro liegt; Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein: bis 50.000 Euro). Die Allgemeine Kulturförderrichtlinie NRW trifft in Nr. 6.1 folgende Regelung:
Unabhängig davon wird die Förderung grundsätzlich in Form einer Festbetragsfinanzierung gewährt,
a) wenn die Zuwendungshöhe bis zu 50.000 Euro beträgt und die Zuwendung des Landes nicht mehr als 80 Prozent der grundsätzlich zuwendungsfähigen Ausgaben ausmacht oder
b) wenn die Zuwendungshöhe mehr als 50.000 Euro beträgt, die Höhe von 250. 000 Euro aber nicht überschreitet und die Zuwendung des Landes nicht mehr als 60 Prozent der grundsätzlich zuwendungsfähigen Ausgaben ausmacht.
Wegen der unbestreitbaren Erleichterungen bei der Wahl der Festbetragsfinanzierung (keine Auswirkungen von Änderungen der Finanzierung; Anreize, zusätzliche Mittel einzuwerben; Vereinfachung beim Nachweis der Verwendung usw.) sollte der Vorrang dieser Finanzierungsart mindestens für Förderungen bis 50.000 Euro zwingend vorgeschrieben werden.
Nach den uns übermittelten „Prüffeldern" ist ein Vorrang der Festbetragsfinanzierung immer dann vorgesehen, wenn Standardkosten vorliegen oder ermittelt werden können. Diese Verknüpfung und Verengung des Anwendungsbereichs erscheint aus der Sicht des Dritten Sektors nicht erforderlich, zumal die Ermittlung von Standardkosten methodisch anspruchsvoll und bisher in NRW nicht erprobt ist.
6. Pauschalen
Die nordrhein-westfälischen Bestimmungen (VV Nr. 2.4.1 zu § 44 LHO) enthalten die Regelung, dass der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben soweit möglich feste Beträge (= Pauschalen) zu Grunde gelegt werden sollen. Für eine Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben nach festen Beträgen kommen vor allem Projekte in Betracht, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können oder bei denen Richtwerte über die voraussichtlichen Ausgaben vorliegen oder festgelegt werden können. Dies entspricht der Rechtslage beim Bund und in den meisten Bundesländern. Darauf aufbauend haben NRW, der Bund und mehrere Bundesländer geregelt, dass bei der Festbetragsfinanzierung und bei Pauschalen die Regelungen der ANBest-P über den zahlenmäßigen Nachweis den Erfordernissen des Einzelfalles anzupassen sind (VV Nr. 5.3.6 zu § 44 LHO).
Die Allgemeine Kulturförderrichtlinie NRW trifft darüber hinausgehend für die in ihrem Anwendungsbereich grundsätzlich in Form von Festbeträgen zu bewilligenden Zuwendungen konkrete Regelungen für die Auszahlung und Verwendung der Mittel, außerdem regelt sie die Ausgestaltung der Verwendungsnachweise. In Nr. 6.4 der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie NRW wird für Zuwendungen bis 50.000 Euro angeordnet, dass die Auszahlung in zwei gleichen Raten erfolgt, ein Mittelabruf nicht erforderlich ist und die Mittel bis zum Ende des Bewilligungszeitraums zu verwenden sind. Die normalerweise vorgeschriebene 2-Monatsfrist gilt hier also nicht. Gemäß Nr. 6.5 der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie NRW gilt für Zuwendungen über 50.000 Euro dann wieder das Anforderungsverfahren und die Frist von zwei Monaten für die Mittelverwendung. Sowohl für Förderverfahren bis 50.000 Euro als auch für Förderungen über 50.000 Euro wird der einfache Verwendungsnachweis vorgeschrieben, also die summarische Darstellung der Einnahmen und Ausgaben beim zahlenmäßigen Nachweis. Eine Pflicht zur Vorlage der Bücher und Belege besteht beim einfachen Verwendungsnachweis nicht (vgl. VV Nr. 10.2 zu § 44 LHO).
Die geschilderten Erleichterungen bei der Mittelauszahlung und -verwendung sowie beim Verwendungsnachweis für kleinere Zuwendungen sollten für alle Bereiche des Dritten Sektors übernommen werden.
7. Anerkennung von Gemeinkosten (Ausgaben für den Overhead)
Weder in den VV des Bundes noch in den VV fast aller Bundesländer finden sich Regelungen zur Anerkennung von Gemeinkosten (Ausgaben für den Overhead) bei der Projektförderung. Lediglich Sachsen-Anhalt hat hierzu in seinem Zuwendungsrechtsergänzungserlass ausführliche Regelungen getroffen (Abschnitt 7, Nr. 1.7). Danach können bei einer Projektförderung Ausgaben für Stammpersonal

und sonstigen Verwaltungsaufwand (indirekte Ausgaben) anteilig als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden, wenn die Förderung sonst nicht oder nicht in dem gewünschten Umfang durchgeführt werden könnte und diese Ausgaben nicht aus anderen öffentlichen Mitteln finanziert werden. Voraussetzung ist, dass den indirekten Ausgaben tatsächliche kassenwirksame Zahlungsvorgänge zugrunde liegen (keine kalkulatorischen Kosten).
Nr. 5.3 der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie NRW trifft zur Anerkennung von Ausgaben für den Overhead folgende Regelung: Bei Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern nach Nummer 3 Buchstabe b können auch Ausgaben für den Overhead (Gemeinausgaben) der Zuwendungsempfängerin und des Zuwendungsempfängers als zuwendungsfähig anerkannt werden, wenn sie dem jeweiligen Projekt zugerechnet werden können. Die Zurechenbarkeit der Ausgaben muss nachvollziehbar begründet werden. Ausgaben für den Overhead (Gemeinausgaben) in Höhe von bis zu 2,5 Prozent der grundsätzlich zuwendungsfähigen Ausgaben eines Projektes werden ohne Vorlage weiterer Nachweise und Begründungen im Bewilligungsverfahren pauschal für Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger anerkannt, die nicht durch das Land institutionell beziehungsweise durch einen Betriebskostenzuschuss gefördert werden. Darüber hinaus können weitere Ausgaben für den Overhead (Gemeinausgaben) von der Bewilligungsbehörde anerkannt werden, wenn sie nachvollziehbar nachgewiesen und begründet werden.
Diese Regelung sollte mit den erforderlichen Anpassungen für alle Bereiche des Dritten Sektors übernommen werden, beschränkt auf kleinere Förderungen.
8. Spenden
Für Nordrhein-Westfalen gilt, dass zweckgebundene Spenden grundsätzlich als Einnahmen zu berücksichtigen sind. Für einzelne Förderbereiche kann jedoch bestimmt werden, dass sie für die Bemessung der Zuwendung außer Betracht bleiben, soweit der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger ein aus eigenen Mitteln zu erbringender Eigenanteil i.H.v. 10.v.H. der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben verbleibt (VV Nr. 2.4.3 zu § 44 LHO). Mit dieser großzügigen Regelung, die allerdings auf einzelne Förderbereiche abstellt, nimmt NRW im bundesweiten Vergleich eine Vorreiterrolle ein.
Nach den uns vorliegenden „Prüffeldern“ wird für NRW auch die Anrechnung von zweckgebundenen Spenden als Eigenmittel erwogen. Eine derartige Regelung gibt es bereits in Bayern. Nach VV Nr. 2.4.4 zu Art. 44 BayHO kann das zuständige Staatsministerium bei Projektförderungen zulassen, dass zweckgebundene Geldspenden Dritter als Eigenmittel eingesetzt werden dürfen. Eine vergleichbare, für alle Förderbereiche geltende Regelung enthält auch der Zuwendungsrechtsergänzungserlass des Landes Sachsen-Anhalt in Abschnitt 3, Nr. 3.2: Zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung kann zugelassen werden, zweckgebundene, nicht aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanzierte Spenden, ausschließlich dem Eigenanteil des Zuwendungsempfängers zuzurechnen. Einen Mindestanteil an - echten - Eigenmitteln, die zu erbringend sind, kennt Sachsen-Anhalt also nicht.
Neuerdings hat auch der Bund eine Regelung zum Umgang mit Spenden getroffen mit unterschiedlichen Vorgaben für zweckgebundene bzw. nicht zweckgebundene Spenden, und zwar im Haushaltsgesetz 2024. In § 8 Abs. 4 heißt es: Treten bei dem Zuwendungsempfänger Deckungsmittel in Form von zweckgebundenen Spenden hinzu, ermäßigt sich die Zuwendung nicht. Treten bei dem Zuwendungsempfänger Deckungsmittel in Form von Eintrittsgeldern oder nicht zweckgebundenen Spenden hinzu, die nicht im Projektfinanzierungsplan oder im Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers enthalten sind, ermäßigt sich die Zuwendung in Höhe von 30 vom Hundert dieser neu hinzugetretenen Deckungsmittel, soweit diese für den Zuwendungszweck verwendet werden.
Durch die neue Regelung des Bundes wird Nr. 2 ANBest-P modifiziert, wonach sich bei der Anteil- wie der Fehlbedarfsfinanzierung (nicht jedoch bei der Festbetragsfinanzierung) die Zuwendung ermäßigt, wenn neue Deckungsmittel hinzutreten oder sich die Deckungsmittel erhöhen. Das Einwerben von zweckgebundenen Spenden während der Laufzeit des Projekts wird also von der Anwendung der Nr. 2 ANBest-P ausgenommen; für nicht zweckgebundene Spenden kommt es zu einer teilweisen Ermäßigung der Zuwendung. Regelungen für die Behandlung von Spenden bei der Bemessung der

Zuwendung, also für die Phase der Antragsprüfung/Bewilligung, hat der Haushaltsgesetzgeber des Bundes nicht getroffen.
Aus der Sicht des Dritten Sektors sollte für NRW eine allgemeine, nicht nur für einzelne Förderbereiche geltende Regelung geschaffen werden. Sie sollte sowohl die Möglichkeit einer Nichtanrechnung von Spenden bei der Bemessung der Zuwendung vorsehen als auch zulassen, dass zweckgebundene Spenden als Eigenmittel eingesetzt werden können. Für die Anrechnung bzw. Nichtanrechnung von Spenden, die während der Durchführung des Vorhabens hinzutreten, könnte die haushaltsgesetzliche Regelung des Bundes als Vorbild dienen.
9. Rückstellungen/Rücklagen bei der institutionellen Förderung
In NRW, beim Bund und bei der Mehrzahl der Bundesländer ist nach den ANBest-I nur die Bildung von Rückstellungen zulässig, soweit sie gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Bildung von Rücklagen ist verboten. In Hessen dürfen Rücklagen im Einzelfall für bestimmte Zwecke gebildet werden. In Bremen und Hamburg kann im Zuwendungsbescheid die Bildung und Inanspruchnahme von anzuerkennenden Rücklagen und Rückstellungen festgelegt werden. Im Zuwendungsbescheid hat die Bewilligungsbehörde darauf hinzuweisen, dass die Auszahlung der Zuwendung nur nach dem tatsächlichen Liquiditätsbedarf erfolgt. In Baden-Württemberg ist lediglich geregelt, dass Zuführungen an Rücklagen nicht zuwendungsfähig sind, ebenso nicht kassenwirksame Aufwendungen und Kosten wie beispielsweise die Bildung von Rückstellungen. Im Übrigen hat Baden-Württemberg keine Regelungen für die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen durch die Zuwendungsempfänger getroffen.
Rückstellungen werden für konkrete Risiken gebildet, bei denen ernsthaft damit gerechnet werden muss, dass die Risiken auch eintreten. Die Bildung von Rückstellungen ist im Handelsgesetzbuch im Einzelnen geregelt. Rücklagen sind Überschüsse aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die für bestimmte künftige Zwecke reserviert sind. Hinter dem zuwendungsrechtlichen Verbot der Rücklagenbildung steht die Sorge, dass der institutionell geförderte Zuwendungsempfänger entgegen dem Subsidiaritätsprinzip und Nr. 1.2 ANBest-I nicht alle eigenen Mittel als Deckungsmittel für alle Ausgaben einsetzt, sondern sich ein finanzielles Polster verschafft.
Für den gemeinnützigen Bereich trifft § 62 der Abgabenordnung detaillierte Regelungen über die Zuführung von Mitteln zu einer Rücklage. In § 62 Abs. 1 Nr. 1 Abgabenordnung wird die Bildung zweckgebundener Rücklagen (Projektrücklage für die Realisierung eines größeren Projekts; Betriebsmittelrücklage) geregelt. Die Bildung einer Betriebsmittelrücklage ist betriebswirtschaftlich ausgesprochen sinnvoll, um Schwankungen auf der Einnahmeseite auszugleichen und es damit der Einrichtung zu ermöglichen, ihre steuerbegünstigten, satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig zu erfüllen. In § 62 Abs. 1 Nr. 2 Abgabenordnung wird die Bildung von Rücklagen für die Wiederbeschaffung geregelt, es geht hier um die beabsichtigte Wiederbeschaffung von Wirtschaftsgütern wie zum Beispiel Fahrzeuge, für deren Anschaffung die laufenden Einnahmen nicht ausreichen. Zweckgebundene Rücklagen ebenso wie Wiederbeschaffungsrücklagen sind unverzüglich aufzulösen, sobald der Grund für die Rücklagenbildung entfallen ist. Schließlich regelt § 62 Abs. 1 Nr. 3 Abgabenordnung den Umfang, in dem Mittel einer freien Rücklage zugeführt werden dürfen. Die freien Rücklagen dienen allgemein der finanziellen Stärkung der gemeinnützigen Einrichtung.
Zuwendungsrechtlich bedeutsam können allenfalls freie Rücklagen sein. Zweckgebundene Rücklagen und Wiederbeschaffungsrücklagen sind sinnvoll, um der gemeinnützigen Einrichtung ein planvolles Wirtschaften über den Jahreszyklus hinaus zu ermöglichen. Was die freien Rücklagen anbetrifft, so kann sich die Bewilligungsbehörde bei den jährlichen Verhandlungen über den Wirtschaftsplan der institutionell geförderten Einrichtung ein Bild über die Höhe der freien Rücklagen und damit über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einrichtung verschaffen und auf dieser Grundlage über die Höhe der Förderung entscheiden. Ein pauschales Verbot der Rücklagenbildung erscheint vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt, Nr. 1.8 Satz 2 ANBest-I sollte gestrichen werden.
10. Verbot des Abschlusses freiwilliger Versicherungen
Das Versicherungsverbot bei der institutionellen Förderung (Nr. 1.4 ANBest-I) ist althergebracht. Es wurde allerdings vor einigen Jahren dahingehend gelockert, dass es erst greift, wenn die Einrichtung zu

mehr als 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Auf dieser Linie bewegen sich die Regelungen von NRW, des Bundes und der meisten Bundesländer. Die übrigen Länder lassen Ausnahmen im Zuwendungsbescheid zu, stellen auf zur Verfügung gestellte Mittel von Dritter Seite oder lediglich darauf ab, dass nicht gegen das Besserstellungsverbot verstoßen wird ab. Thüringen lässt Ausnahmen vom Versicherungsverbot u.a. dann zu, wenn eine Versicherung wirtschaftlich und zweckmäßig ist oder eine große Gefahr der Schadensentstehung gegeben ist. Ähnliche Regelungen enthält auch die Allgemeine Kulturförderrichtlinie NRW. Nach Nr. 5.6 Absatz 2 der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie NRW sind Ausnahmen vom Versicherungsverbot im Geltungsbereich dieser Richtlinie aus Gründen der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung möglich, wenn die Zuwendungsempfängerin beziehungsweise der Zuwendungsempfänger nachvollziehbar begründet, dass der Abschluss einer Versicherung die wirtschaftlichere Lösung (Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne, etwa im Vergleich zum Eintritt eines erhöhten Schadensrisikos) ist.
Das Abstellen auf die Wirtschaftlichkeit von in Frage kommenden Versicherungen bzw. auf die große Gefahr der Schadensentstehung ist überzeugend, denn das Versicherungsverbot ist kein Selbstzweck, sondern soll letztlich die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes sicherstellen. Es liegt also nahe, kein Verbot vorzusehen, sondern direkt darauf abzustellen, ob die Versicherung angesichts der Gefahr des Schadenseintritts bzw. wegen eines besonders hohen Risikos wirtschaftlich ist oder nicht. Dementsprechend sollte das Verbot des Abschlusses freiwilliger Versicherungen allgemein nach den vorstehenden Grundsätzen gelockert werden.
11. Auftragsvergabe
Die Regelungen für die Vergabe von Aufträgen in den jeweiligen ANBest-I bzw. ANBest-P sind bundesweit sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Bund und in den meisten Bundesländern muss bei Überschreiten eines bestimmten Schwellenwertes ein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt werden. Nordrhein-Westfalen hat besonders umfangreiche Vorschriften für Zuwendungen über 100.000 Euro getroffen. Für Zuwendungen unter 100.000 Euro gibt es keine Vorgaben. Andere Bundesländer ordnen lediglich an, dass bei Überschreiten von Schwellenwerten drei Angebote einzuholen sind bzw. dass nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verfahren ist (Sachsen und Bremen).
Die förmlichen Vergabeverfahren sollen letztlich die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergaben sicherstellen, sie sind jedoch zum Teil hochkompliziert. Man kann auch unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe abstellen bzw. lediglich drei Angebote verlangen, wie einige Bundesländer es vorschreiben. Es wäre wünschenswert, wenn diese unkomplizierten Regelungen sich auch in NRW durchsetzen würden.
In jedem Fall sollte für NRW eine Regelung geschaffen werden, was für die Auftragsvergabe bei Zuwendungen unterhalb des Schwellenwertes von 100.000 Euro gilt. Dies sollte in einem einleitenden Abschnitt in Nr. 3 ANBest-P klargestellt werden. Es kann nicht erwartet werden, dass die Zuwendungsempfänger angesichts des vorhandenen umfangreichen Regelwerks in diesen Fällen ohne weiteres erkennen, dass es für die Auftragsvergabe bei Zuwendungen unter 100.000 Euro keine Vorgaben gibt.

Unterstützer*innen

Volkhard Wille (Kleve); Katrin Lögering (KV Dortmund); Beate Barabasch (KV Mettmann); Christoph Danelzik-Brüggemann (KV Düsseldorf); Jörg Obereiner (KV Ennepe-Ruhr); Richard Mannwald (KV Coesfeld); Simon Rock (KV Rhein-Kreis-Neuss); Christina Osei (KV Bielefeld); Gregor Kaiser (KV Olpe); Diana Hein (KV Düsseldorf); Norwich Rüße (KV Steinfurt); Hedwig Tarner (KV Warendorf); Clara Gerlach (KV Düsseldorf); Petra Lorz (KV Düsseldorf); Gertrud Welper (KV Borken); Rainer Lagemann (KV Steinfurt); Barbara Jeßel (KV Bochum); Jens Steiner (KV Borken); Ulrich Nicklaus (KV Steinfurt)