

Ergebnisbericht

der Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau“

Vorschläge zur Vereinfachung der Zuwendungspraxis und Verwaltungsmodernisierung im Land NRW Stand: April 2007

Auftrag der Arbeitsgruppe

Die Landesregierung hat den Städtetag NRW gebeten, Vorschläge zum Bürokratieabbau im Kulturbereich vorzulegen. Die Konferenz der Kulturamtsleiter/innen in NRW wurde aufgefordert, hierzu Ideen und Maßnahmen zu entwickeln.

Ein erstes Positionspapier mit den groben Zielrichtungen ist durch Herrn Bartella vom Städtetag NRW in Rückkoppelung mit verschiedenen Kulturamtsleitern formuliert worden. In ihrer Sitzung am 02.03.2006 traf die Kulturamtsleiterrunde NRW mit Herrn Große-Brockhoff die Verabredung, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die die einzelnen Vorschläge prüft und bewertet. Neben der durch Herrn Bartella formulierten Situationsbeschreibung sollten vor allem die Vorschläge, die der Kulturrat NRW bereits im Jahr 2003 unter dem Titel „Bedarfsgerecht fördern“ eingebracht hatte, berücksichtigt werden.

Aus der Konferenz der Kulturamtsleiter wurden Claudia Kokoschka aus Dortmund und Klaus Ehling aus Münster als Vertreter benannt. Der Kulturrat NRW hat Rainer Bode als Mitglied der Arbeitsgruppe entsandt.

Die Arbeitsgruppe wurde unterstützt durch regelmäßige begleitende Diskussionen mit Vertretern der Bezirksregierung und der Kulturabteilung der Staatskanzlei.

Der Auftragsgegenstand ist in der o. a. Stellungnahme des Kulturrates „Bedarfsgerecht fördern - Vorschläge des Kulturrates zur Veränderung und Auslegung des Zuwendungs- und Haushaltsrechtes“ zutreffend beschrieben: Es geht nicht ausschließlich um Bürokratieabbau, sondern um eine neue Positionsbestimmung im Umgang von Zuwendungsgebern und -nehmern sowie die Vereinfachung und transparentere Gestaltung der Landesförderung im Kulturbereich.

Vorgehen der Arbeitsgruppe

Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe verständigten sich darauf, die vorliegenden Vorschläge auf Durchführbarkeit hin abzuklopfen und zu bewerten sowie ggf. zu erweitern. In der konstituierenden Sitzung im Juni 2006 hat die AG sich darauf verständigt, möglichst bis zum Jahresende 2006 abschließende Bewertungen und Ergebnisse vorzulegen.

Vorbemerkung

Fragen rund um die Themen Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau sind so alt wie die Bürokratie selbst. Von der Vermeidung von Bürokratie beim Aufbau 1947 in der Bizone über Entbürokratisierungskommissionen der 70er Jahre und Bemühungen nahezu aller Regierungen reicht die Palette bis zu aktuellen Ansätzen, wie der Arbeit der eigens eingerichteten Stelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt oder dem Modell zur Messung der Bürokratielasten auf Bundesebene mit dem Standardkostenmodell durch das statistische Bundesamt.

Unter Bürokratie werden dabei gemeinhin Gesetze, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen, lange Entscheidungswege, Behördenschwungel, Formulare, Papierkram und Zuständigkeitsrangeleien verstanden. Die Ursache (oder die Schuldfrage) ist dabei vielschichtig und nicht eindeutig zuzuordnen. Sowohl Wirtschaft und Bürger, Bürokratie wie auch Politik selbst fordern in den unterschiedlichsten Zusammenhängen und aus unterschiedlichsten Anlässen neue oder weitere Regelungen für bestimmte Sachverhalte. Aktuelle Anlässe, die solche Reflexe im System hervorriefen waren die Vogelgrippe, die Schweinepest, der Einsturz des Hallendaches in Bad Reichenhall, das Beklagen der Bauernverbände über Regelungsdefizite im Lebensmittelrecht bis hin zum Ruf nach strengeren Dopingvorschriften im Sport usw.

Die bisher verfolgten Lösungsansätze sind mannigfaltig. Das o. a. Modell zur Messung der Bürokratielasten richtet den Blick auf den (Verwaltungs-) Aufwand, der in der freien Wirtschaft durch zusätzliche Gesetze oder Verordnungen verursacht wird. In der Regel handelt es sich dort um Informations- oder Meldepflichten. Bei aller Berechtigung für eine kritische Überprüfung der durch zusätzliche Regelungen verursachten Lasten, wendet dieser Ansatz den Blick von der Bürokratie selbst weg in die Wirtschaft.

Das grundsätzliche Verhältnis zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsnehmer ist unter anderem in einem Beitrag von Norbert Sievers und Rainer Bode aufgegriffen worden.

Dieser spricht sich für eine generell neue Positionsbestimmung, neue Rollen im Verständnis von Staat und sogenanntem drittem Sektor zueinander aus, zumal eben dieser dritte Sektor immer mehr öffentliche Aufgaben übernimmt. Es wird deshalb ein Paradigmenwechsel eingefordert, der den klassischen Zuwendungsnehmer nicht mehr als Bittsteller, der für eigene exklusive Vergnügungen Unterstützung erwartet ansieht, sondern als Akteur, der teilnimmt an der öffentlichen Verantwortung für die Gestaltung des Gemeinwesens.

Zu dieser veränderten Rolle kommen auch die zum Teil erheblich gewandelte Struktur und die ökonomische Situation. Die alte Zuwendungsphilosophie ist häufig noch orientiert an der Vorstellung des bürgerlichen Idealvereins. Die ökonomische Realität der Zuwendungsempfänger im Kulturbereich sieht aber heute deutlich anders aus: sie sind oft zwar noch als Verein organisiert, verfügen darüber hinaus aber über eine hauptamtliche Geschäftsstelle und haben ein Aufgabenprofil entwickelt, das kontinuierlich ein kompetenter Fachpartner für die öffentliche Hand und ebenso für den Bürger sein will und auch sein soll.

Kultur anregen!

Stichworte für eine zukunftsorientierte Förderkultur

Bei allen Diskussionen um Vereinfachungen im Zuwendungsrecht des Landes NRW im Kulturbereich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es hier im Kern um ein Fachziel geht: Die Kulturförderung und insbesondere den Erhalt und die Förderung der kulturellen Vielfalt im Land, institutionell oder auch in freier Trägerschaft. Die Kulturförderung dient also vor allem dem Zweck, bestimmte kulturpolitische Ziele zu erreichen.

Diesem Ziel und Zweck sieht sich auch die Arbeitsgruppe Bürokratieabbau verpflichtet.

Was daher wirklich gebraucht wird, ist ein radikaler Paradigmenwechsel in der Förderpolitik: weg von der „Misstrauenskultur“ hin zu einem partnerschaftlichen Umgang „auf Augenhöhe“.

Wie müsste demnach ein „Zuwendungsrecht“ aussehen, das freie und öffentliche, ehren- und hauptamtliche Akteure ermuntert und unterstützt, Kulturleben aktiv zu gestalten? Sollte man es überhaupt noch so nennen?

Inwieweit können Verfahren und Instrumente angewendet werden, die andernorts durchaus bereits erprobt sind und einen partnerschaftlicheren Umgang von Förderungsnehmer- und –geber implizieren?

Als Stichworte für ein zukunftsorientiertes Fördersystem mit seinen oftmals fließenden Grenzen zwischen Ehrenamt, Unternehmertum und öffentlicher Förderung seien hier nur genannt:

- Förder- oder Kooperationsverträge statt „Zuwendungsbescheide“, wobei die steuerliche Betrachtung mit berücksichtigt bzw. beachtet werden muss
- Zielvereinbarungen mit gegenseitiger Bindung und Verbindlichkeit
- Erweiterung der Förderinstrumentarien um neue Formen wie günstige Kredite
- Mehrjährige Optionsförderungen mit dem Ziel größtmöglicher Planungssicherheit
- die Möglichkeit der Selbstbewirtschaftung – ohne Jahresendstress und Problemen der Übertragbarkeit von Mitteln
- regelmäßiges Feedback zwischen Fördergeber- und Nehmer, in Form von organisierten Auswertungen der Förderpraxis mit ggf. notwendigen Korrekturen der Praxis
- partnerschaftliche Beratung und intensive Abstimmung
- Informationsmaßnahmen zur Qualifizierung von Projektanträgen u.v.m.

Diesen Zielvorstellungen sollte sich das Zuwendungsrecht konsequent annähern und dabei jede Nebenbestimmung und jedes Formular auf den Prüfstand stellen, bzw. die Frage stellen, ob es wirklich gebraucht wird. Hier könnte ein wesentlicher Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung geleistet werden.

Was jedoch die kurzfristige Perspektive angeht, hat die Arbeitsgruppe sich im Folgenden mit denjenigen Verfahrensweisen im Zuwendungsrecht auseinander

gesetzt, die den Geförderten bisher die meisten Probleme bereiten und versucht, diese zu benennen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Erste konsequente Abhilfemaßnahmen der Landesregierung wie der erweiterte Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen haben hier bereits positive Wirkung gezeigt.

Problemaufriss: Verfahren „verschlanken“

Übergreifend über sämtliche Tätigkeiten und Ausgaben des Landeshaushaltes geben die finanzpolitischen Ziele richtigerweise einen sparsamen und sorgsamem Umgang mit den Steuergeldern sowie einen Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung verausgabter Fördermittel vor.

Die Zieldefinition für die Erreichung der kulturpolitischen Ziele sowie auch die Kontrolle der Zielerreichung (regelmäßig durch den Sachbericht im Verwendungsnachweis) ist sowohl im Antragsverfahren als auch im Verwendungsnachweis knapp und klar.

Zieldefinition und Kontrolle der Zielerreichung in Bezug auf die finanzpolitischen Ziele zeigt sich schon im Antragsverfahren und insbesondere im Zuwendungsbescheid ungleich komplizierter.

Ein beliebig ausgewählter Zuwendungsbescheid aus August 2006 über eine Fördersumme von 30.000 € umfasste mit

- Bewilligung
- Nebenbestimmungen
- Rechtsbehelfsbelehrung
- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
- Rechtsmittelverzichtserklärung
- Mittelabruf
- Anlage 4: Vordruck Verwendungsnachweis
- Anforderungen an den Verwendungsnachweis

sage und schreibe 15 DIN A4 Seiten, die sich ausschließlich mit der ordnungsgemäßen Verwendung und Abrechnung der Mittel befassen. Ob die angestrebten kulturpolitischen Ziele erreicht werden, scheint hier hingegen eher nebensächlich.

Demgegenüber verausgaben die Kommunen ein Vielfaches an öffentlichen Mitteln im Kulturbereich; die Zuwendungsbescheide indes umfassen regelmäßig nur ein oder zwei Seiten, und es kann sicher die Behauptung aufgestellt werden, dass diese Mittel ebenso zweckentsprechend verwendet werden, wie die Landesmittel.

Der Grund dafür liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit darin, dass auf kommunaler Ebene Förderempfänger und Fachverwaltung (hier Kulturverwaltung) die größere Kenntnis voneinander und Nähe zueinander haben. In den Kommunen ist die Distanz zwischen Stadt und Künstler gering; von der Bezirksregierung/dem Land zum/r Künstler/in größer, aber lösbar, da Bezirksregierungen häufig auch nah am

Geschehen sind. Die Strukturen vor Ort sind im Regelfall auch den Fachkräften in der Staatskanzlei weitgehend bekannt.

Die Bürokratie und die Kompliziertheit des Zuwendungsrechtes sind aber nicht auf diese inhaltlichen Arbeitszusammenhänge zurückzuführen, sondern auf die Vorgaben, die der Verfolgung der allgemeinen finanzpolitischen Zielsetzungen dienen. Diese werden nicht von den Fachkräften im ehemaligen Kultusministerium oder jetzigen Staatskanzlei bestimmt, sondern von Dritten, die aber die vergleichsweise größte Distanz zu den potenziellen Empfängern haben.

Demzufolge ist das gesamte Zuwendungsrecht durchsetzt mit Misstrauen, das sich äußert in Auflagen, Einzelnachweisen und nahezu grenzenlosen Rückforderungs- und Minderungstatbeständen. Insgesamt kommt das Zuwendungsrecht wie ein Bollwerk daher, das die öffentliche Hand (und die öffentlichen Mittel) vor dem potenziell kriminellen Antragsteller schützt.

Ergänzend zu den vorstehenden Einzelfeststellungen und Vorschlägen müsste deshalb für eine grundlegende Entflechtung des Zuwendungsrechts parallel dazu auch dieses Zusammenspiel optimiert werden mit dem Ziel, deutlich mehr Einzelfallbetrachtung und -entscheidung auf die Ebene der Fachkräfte beim Land (Staatskanzlei/Bezirksregierung) zu verlagern. So kann aufgrund der Kenntnis des Einzelfalls viel besser individuell dort entschieden werden, von welchen Antragstellern z. B. nur sehr schlichte und einfache Verwendungsnachweise ausreichend sind, bzw. von welchen nicht.

Im Ergebnis muss das Interesse an der Zuwendung - also das kulturpolitische Fachinteresse - die für die jeweilige Förderung erforderlichen Regularien bestimmen und auf keinen Fall umgekehrt.

Einzelfeststellungen

Die gesamten Maßnahmen und Vorschläge lassen sich fünf größeren Bereichen zuordnen, die zum Teil ineinandergreifen, aber doch nacheinander behandelt werden sollen.

Es sind dies:

1. Jährlichkeit
2. Finanzierungsarten
3. Optimierung von Entscheidungsabläufen
4. Definition von Ausgaben
5. Eigenmittel

1. Jährlichkeit

Problem

Öffentliche Haushalte wie auch Dritte, die eine Förderung bzw. Unterstützung aus den öffentlichen Haushalten bekommen, sind an den Grundsatz der

Jährlichkeit gebunden. Jahresübergreifende Projekte müssen deshalb haushaltstechnisch in zwei Projekte aufgeteilt werden, um dieser Bedingung Rechnung zu tragen. Die Rechnungsstellung bis zum 31.12. des jeweiligen Jahres drängt die Zuwendungsempfänger an den Rand der Legalität, wenn sie sich zum Beispiel zur Vorabrechnung noch nicht erbrachter Leistungen genötigt sehen. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn die endgültige Bewilligung des Projektes sich über Monate verzögert hat, so dass der Zeitplan des Projektantrages nicht eingehalten werden konnte.

Problematisch ist die Jährlichkeit der Förderungen auch deshalb, weil für Projektträger nicht das Kalenderjahr maßgeblich ist, sondern der Projektzeitraum und aufgrund der Schwierigkeiten und häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Mittel sich die meisten Veranstaltungen in der zweiten Jahreshälfte kumulieren, während die ersten drei Monate weitgehend veranstaltungsfrei bleiben. Das ist weder für das Publikum noch für die Ökonomie des Betriebes eine sinnvolle Verteilung.

Vorschläge

- Weitgehender Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen, um z. B. unabhängig von Haushaltssperren, Wahlen oder globalen Minderausgaben rechtsgültige Bewilligungen aussprechen zu können (Seit 2006 sind auf Seiten des Landes bereits zahlreiche VE's zusätzlich in den Haushalt aufgenommen worden - § 38 LHO -, die es ermöglichen, verbindliche Zusagen für bis zu drei Jahre zu machen. Dies soll für die Jahre 2007 ff. ausgeweitet werden)
- Verlängerung des Bewilligungszeitraumes bzw. Schaffung von Übertragbarkeit nicht verausgabter Projektmittel in das jeweils nächste Jahr. Grundsätzlich sind die Fördermittel im Kulturhaushalt des Landes übertragbar. Da der FM aber für die Inanspruchnahme übertragener Haushaltsmittel eine Deckung in derselben Höhe an anderer Stelle verlangt, wird diese Möglichkeit der flexiblen Handhabung von Haushaltsmitteln gleichzeitig ad absurdum geführt bzw. wieder revidiert. De facto wird deshalb von der Übertragbarkeit in der Regel kein Gebrauch gemacht.
- Möglichkeit der Selbstbewirtschaftung der Mittel ausweiten. Der Bund praktiziert das schon länger im Bereich der Kulturförderung. Das gilt z.B. für den Fonds Soziokultur, Fonds Darstellende Kunst, Literaturfonds u. a. Für NRW wäre das erst einmal sinnvoll für die Förderungen, die von Dritten „weitergereicht“ werden: Projektförderung der LAG Soziokultureller Zentren, Landesmusikrat, Landesbüro Freie Kultur, Kultursekretariate u. a.
- Bereits ausgezahlte Projektmittel sollten per Antrag für das nächste Jahr genehmigt werden können
- Nicht nur beim Land NRW- auch bei den Kommunen besteht noch Handlungsbedarf: Bei verschiedenen Kommunen werden mehrjährige Bewilligungen zwar als Optionsförderung oder Konzeptionsförderung,

zum Teil auch als Produktionsförderung ausgesprochen. Im Unterschied zu den über Verpflichtungsermächtigung deutlich abgesicherten Zusagen des Landes* unterliegen diese Zusagen aber nach wie vor dem Etatvorbehalt, wenngleich die Projektträger keine neuen Anträge zu stellen haben und sich unter dem Vorbehalt der grundsätzlichen Bereitstellung von Mitteln auf die Förderzusage verlassen können. Dadurch wird Projektträgern für bestimmte Projekte immerhin eine mittelfristige Planungssicherheit gewährt; diese privilegierten Projektträger werden dadurch temporär den regelgeförderten Zuwendungsempfängern gleichgestellt. Dies sollte nicht nur für institutionelle sondern ebenso für Projektanträge möglich sein.

- Im Regelfall sind in den Monaten Januar und Februar die Haushalte des jeweiligen Jahres noch nicht verabschiedet. Über die vorläufige Haushaltsführung können regelmäßig nur wiederkehrende Projekte bezuschusst werden, keine neuen Initiativen. Selbst wenn die Möglichkeit geschaffen wird, Restmittel aus dem Vorjahr in das neue Jahr zu übertragen, können diese regelmäßig noch nicht so früh im Jahr in Anspruch genommen werden, da die Übertragung frühestens Ende Januar/Anfang Februar erfolgt. Zwischenzeitlich hat die Landesregierung die Handlungsfähigkeit in den ersten Monaten eines Jahres durch eine frühzeitige Teilfreigabe der Haushaltsmittel (Verpflichtungsermächtigungen) wieder hergestellt. Hier ist es wichtig, dass diese positive Initiative im anschließenden Bewilligungsverfahren auch zügig umgesetzt wird.

Auswirkungen dieser Vorschläge im Blick auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung

- das aufwändige Hin- und Her- Überweisen nicht benötigter Projektgelder entfällt, da diese vom Projektträger übertragen werden können
- es muss für ein Projekt nicht zweimal ein Neuantrag gestellt werden (bei Verschiebung)
- auf Seiten der Verwaltung wird in vielen Fällen das aufwändige Nachhalten der 2-Monatsfrist und v. a. die bei Überschreitung resultierenden Zins- und Rückforderungsberechnungen reduziert
- Kein „Dezemberfieber“

* Gem. § 38 LHO können auch Verpflichtungsermächtigungen beim Land dem Etatvorbehalt unterliegen.

2. Finanzierungsarten

Problem

Die Förderung erfolgt noch zu häufig in Form der Fehlbedarfsfinanzierung. Schon bei Projekten im engeren Sinne ist diese Form der Finanzierung fragwürdig und unökonomisch, weil sie jene Projektträger bestraft, die mehr Einnahmen erzielen oder zusätzliche Drittmittel akquirieren. Leistung und Erfolg werden dadurch diskreditiert. Auf die Spitze getrieben wird dies, wenn auch Dauerförderungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung erfolgen und sich auf diese Weise das fragwürdige Ergebnis einstellt, dass die Betriebe möglichst keine zusätzlichen Einnahmen erzielen.

Problematisch wird es auch für Gesellschaften oder Vereine, die Defizite aus Vorjahren zurückführen müssen oder Kapitalgesellschaften, die nach entstandenen Jahresfehlbeträgen über Konsolidierungsbemühungen ihr Stammkapital wieder aufstocken wollen. Hierbei führt die Art der Landeszuwendung in der Form einer Fehlbedarfsfinanzierung zu Schwierigkeiten: Der e. V./die Gesellschaft muss zur Wiederaufstockung des Eigenkapitals Überschüsse erwirtschaften. Die Fehlbedarfsfinanzierung deckt aber per Definition nur den Fehlbedarf bis zum Ausgleich des jeweiligen Geschäftsjahres; darüber hinausgehende Beträge, also Jahresüberschüsse, führen (unter Umständen) zur Rückforderung. Diese Praxis macht es Vereinen und Gesellschaften auch bei vorsichtigster und bester Mittelbewirtschaftung de facto unmöglich, eigene Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Der Antragsteller/Zuwendungsempfänger hat **jederzeit** einen **Nachweis** zu führen, ob seine Mittel aufgebraucht sind, bevor Landesmittel beantragt werden. Dies wirkt sich aus auf den Abruf von Teilbeträgen, insbesondere auf die letzte Rate, da diese nicht höher sein darf als der tatsächliche Fehlbedarf, d. h. obwohl generell der VN erst 6 Monate nach Ende des Projektes zu erstellen ist, muss bei einer Fehlbedarfsfinanzierung dieser bereits erstellt werden vor Antrag auf Auszahlung der letzten Rate. Wird ein zu hoher Betrag abgerufen, ist auf jeden Fall die Förderung zurück zu zahlen.

Bei der Änderung der Finanzierung oder Ermäßigung der Ausgaben ist generell von einer **auflösenden Bedingung** auszugehen mit der Folge, dass die Zuwendung unverzüglich zurück zu fordern ist. (vgl. Nr. 1.4.2 ANBest-P u. G, Nr. 1.5.2 ANBest-I, i. V. m. Nr. 2.2 alle ANBest i. V. m. Nr. 8.2.1 VV / VVG)

Vorschläge

Die Arbeitsgruppe spricht sich einvernehmlich für einen generellen Übergang zur Festbetragsfinanzierung aus. Diese muss lediglich Ausstiegs (Escape)-Klauseln dergestalt erhalten, dass Rückforderungen in bestimmten Fällen möglich sind (zum Beispiel, wenn ein Projekt in seiner Durchführung vollständig vom Antrag abweicht, entweder inhaltlich oder erhebliche Abweichung vom Budgetrahmen; bzw. Abweichung von der Zweckbestimmung – vgl. Nr. 8 VV bzw. ANBest -)

Diese Form der Festbetragsfinanzierung soll sowohl bei der Projektförderung als auch bei der institutionellen Förderung eingeführt werden.

Auswirkungen dieser Vorschläge im Blick auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung:

- Der Zuwendungsgeber hat bei der Fehlbedarfsfinanzierung sowohl bei der Zuwendung selbst als auch bei der Abrechnung enormen Prüfaufwand:
 - Zum einen muss er bei der Prüfung der Zuwendung hellseherische Fähigkeiten besitzen, denn nach Nr. 2.1 VV / VVG hat er zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessen des Landes und der Zuwendungsempfänger den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am Besten entspricht – Frage des Vertrauens -.
 - Zum anderen hat der Zuwendungsgeber bei der VN- Prüfung rechnerisch zu prüfen, ob beim Abruf von Teilbeträgen und in den folgenden 2 Monaten jeweils taggenau die Landesmittel zeitgleich mit anderen Fördergeldern abgerufen und verausgabt wurden, insbesondere zum Jahresende. Dies bedeutet einen erheblichen Mehraufwand gegenüber einer Anteilfinanzierung, gegenüber der Festbetragsfinanzierung ist dieser ungleich höher.
- Wird die Fehlbedarfsfinanzierung festgelegt bei Projekten mit geringer Förderung, ist der Aufwand für den Zuwendungsempfänger zu hoch, insbesondere bei Antragstellern, die nicht regelmäßig mit dem Fördergeschäft vertraut sind.
- Wird die Fehlbedarfsfinanzierung festgelegt bei Projekten mit hoher Förderung, steht der Aufwand sowohl beim Zuwendungsempfänger als auch beim Zuwendungsgeber i. d. R. in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zur möglichen Höhe einer Rückforderung.

3. Optimierung von Entscheidungsabläufen

Problem

Zu den Problemen der Zuwendungsempfänger gehören, mit Blick auf die Finanzierung ihres Betriebes, die oft verspätet ausgestellten Bewilligungsbescheide, weil der Bundes-, Landes- oder Kommunalhaushalt erst spät beschlossen und genehmigt wird (vor allem im Nachwahljahr).

Auch der Abstimmungsprozess zwischen Regierungspräsidien und Staatskanzlei NRW als den zwei an der Entscheidung beteiligten Stellen kann zu Verzögerungen führen.

Bei institutionellen Förderungen entsteht das Problem der Zwischenfinanzierung, um die Mitarbeiter/innen und die laufenden Kosten in den ersten Monaten des Jahres bezahlen zu können. Bei größeren Geschäftsstellen handelt es sich schnell um große Summen, die aufgrund

fehlender Rücklagen nicht gezahlt werden können, zumal die Möglichkeiten der Kreditaufnahme sehr begrenzt sind. Problematisch sind zu spät ausgestellte Zuwendungsbescheide auch deshalb, weil sie immer dann den Betrieb lahmlegen, wenn es keine Erteilung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn gibt oder Eigenmittel nicht zur Überbrückung genutzt werden können. Hinzu kommt, dass in diesen Fällen die Gefahr besteht, dass ggf. ausgesprochene Haushaltssperren zugesagte Förderungen blockieren. Die Veranstalter tragen ein zu hohes Risiko für Veranstaltungen in den ersten Monaten eines Jahres, zumal sie oftmals bereits verbindliche Verpflichtungen eingegangen sind, um das Projekt realisieren zu können.

Gemäß den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung gilt für die angeforderten Zuwendungsmittel eine Verwendungsfrist von zwei Monaten. Diese Vorschrift erhöht den Verwaltungsaufwand, was die Planung der Projekte und Finanzierung betrifft und ist vielfach nicht praktikabel! Die Voraussetzungen und Bedingungen der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung öffentlicher Fördermittel sind bei den Regierungsbezirken, den Stiftungen, den Landschaftsverbänden, dem Bund und anderen Förderern unterschiedlich. Für viele Antragsteller ist es schwierig und bedeutet Mehrarbeit, diese Unterschiedlichkeiten nachzuvollziehen bzw. in einem Projekt zu verwirklichen.

Der Nachweis der Verwendung wird für Zuwendungsempfänger zunehmend schwieriger. Die Unterschiedlichkeit der Abrechnungsmodalitäten, die Frage, wer nun die Abrechnung prüft, als auch die Ungewissheit, wann endlich die Prüfung erfolgt (oft erst Jahre danach) erhöht nicht den Vertrauensschutz für die Zuwendungsempfänger. Prüfbescheide, die erst nach zwei Jahren oder später erstellt werden, sind eine Zumutung. Unter Umständen erfolgen Prüfungen über Prüfungsämter/Rechnungshöfe dann noch später.

Vorschläge

- Der Zeitraum vom Haushaltsbeschluss des Landtages bzw. des kommunalen Rates oder anderer Körperschaften zum Zuwendungsbescheid sollte einen Monat, maximal nicht länger als zwei Monate betragen. Die Möglichkeit von Mitteilungen und Zwischenbescheiden an den Antragsteller ist zu nutzen.
- Entscheidungsabläufe- auch zwischen Regierungspräsidien und Staatskanzlei NRW- sind mit dem Ziel der Straffung zu überprüfen, um detaillierte Doppelbearbeitungen von Anträgen zu vermeiden.
- Der Umgang mit der Erteilung des „vorzeitigen Maßnahmebeginns“ sollte vereinfacht werden. Dieser kann auch ausgesprochen werden, wenn nicht sicher ist, ob die Förderung bewilligt wird, ohne dass der vorzeitige Beginn förderschädlich ist. Die Modalitäten bei der vorläufigen Haushaltsführung sind zu prüfen.
- Es sollte eine Neudefinition der „zeitnahen Verwendung“ der Mittel erfolgen: der Wegfall bzw. die Ausdehnung der zweimonatigen Verwendungsfrist ist zu prüfen, damit eine höhere Flexibilität für den

Antragsteller bei der Mittelverwendung erzielt wird. Zumindest sollte aber eine Zinsberechnung bei Zahlungen, die nach der Zwei-Monats-Frist erfolgen, frühestens erst nach drei oder vier Monaten einsetzen. Freie Veranstalter würden sonst gegenüber öffentlichen schlechter gestellt, da jene in der Regel aus eigenen Haushaltsmitteln vorfinanzieren können und die Summe dann nur einmalig anfordern müssen, was vielen freien Kulturakteuren mangels Ressourcen nicht möglich ist. Dies wäre ein „Bürokratieabbau“ insbesondere für freie Veranstalter (vgl. hierzu auch Ziff. 2, S. 9).

- Die Förderung und Abrechnungsbestimmungen der genannten Institutionen auf Bundes- und Landesebene sowie den Kommunen sollten möglichst weitgehend vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt werden. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sollte möglichst nur eine Instanz durchführen. Im Regelfall prüft möglichst nur eine Instanz und der Prüfbericht/die Information geht an den oder die anderen Zuwendungsgeber.
- Die über diese Regelung nicht erfassten Förderer, wie zum Beispiel Kunststiftung NRW und andere größere Stiftungen werden über die gesetzlichen Regelungen nicht erreicht. Unter Moderation der Staatskanzlei könnte in Form eines runden Tisches mit den wesentlichen Kulturförderern des Landes aber auch eine entsprechende Absprache getroffen werden, die letztlich zu geringerem Abrechnungs- und Prüfungsaufwand führt.
- Den Prüfzeitraum von Verwendungsnachweisen neu regeln, definieren und verkürzen und in den Mitteilungen an die Zuwendungsempfänger deutlicher hinweisen.
- Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, den Nachweis gem. den Vorgaben der Nr. 6 ANBest – P bzw. Nr. 7 ANBest-G + I zu führen -.
- Prüfungen durch übergeordnete Behörden wie Landesrechnungshof oder kommunales Rechnungsprüfungsamt: hier ist eine Neuregelung zu prüfen, um für die Zuwendungsnehmer früher Rechtssicherheit zu schaffen (Prüfung nicht erst nach fünf Jahren).

Auswirkungen dieser Vorschläge im Blick auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung

- Eine frühe Planungssicherheit ermöglicht einen besser strukturierten Projektlauf. Gerade freie Mitarbeiter „springen oft wieder ab“, wenn zu lange die Projektfinanzierung unklar ist. Das erfordert Mehraufwand, z. B. für Ersatzbeschaffung von Mitarbeitern, Nachfragen bei Förderern etc.
- Das Risiko für institutionelle Veranstalter – insbesondere zum Jahreswechsel- wird zugunsten einer kontinuierlichen Arbeitssituation gesenkt.

- Der Wegfall der 2- Monatsfrist reduziert den Aufwand für mehrere Mittelabrufe und erspart Förderer und Geförderten umfangreiche Schriftwechsel, falls die Frist überschritten wurde. Gerade bei noch ungeübten Veranstaltern führt diese Regelung oft zu großem Mehraufwand und Finanzierungsproblemen.
- Verzögerte Prüfbescheide stellen gerade Veranstalter der freien Szene mit ihren viel wechselhafteren und ungesicherten Projekt- und Personalstrukturen vor große Probleme und Mehraufwand, um mit teils nicht mehr vorhandenen Partnern die finanziellen Zusammenhänge rekonstruieren zu müssen.
- Eine Vereinheitlichung der Förder- und Abrechnungsbestimmungen unterschiedlicher Förderer unter Moderation der Staatskanzlei würde zahlreiche Unsicherheiten bei den Projektträgern beseitigen und einen Beitrag zum direkten Bürokratieabbau darstellen, da nicht mehr unterschiedliche Abrechnungsmodi für ein und dasselbe Projekt – je nach Anforderung des Förderers- nötig wären. Je eine prüfende Stelle pro Projekt in Abstimmung mit den anderen Sponsoren und Förderern wäre ebenfalls eine deutliche Vereinfachung.

4. Definition von Ausgaben

Problem

Immer wieder tauchen unterschiedliche Praktiken und Anerkennungen auf im Hinblick auf die Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Arbeitsgruppe verständigte sich darauf, die wesentlichen Aufgabeblocke isoliert zu betrachten und zu diskutieren:

4.1 Anrechnung von Personal- und Betriebskosten auf Projekte

Bei der Projektförderung stellt sich häufig die Frage, in welchem Umfang Personal- und Betriebskosten des jeweiligen Trägers auf Projekte anrechenbar sind. Es handelt sich dabei um Personal oder um Mietkosten für Ressourcen, die unabhängig vom Projekt vorgehalten werden, gleichwohl anteilig für das Projekt eingesetzt werden.

Eine generelle Zulassung könnte bedeuten, dass in größeren Organisationen auch anteilige Kosten des Overhead bis hin - auf die Spitze getrieben - zur Verrechnung von Bezügen von Oberbürgermeistern oder Beigeordneten angerechnet werden.

Ein genereller Ausschluss würde andererseits dazu führen, dass zunehmend Organisationen und Betriebe im Kulturbereich dazu ermutigt werden, nicht mehr kontinuierlich Ressourcen vorzuhalten, sondern ausschließlich projektbezogen („Hire and Fire Prinzip“). Damit würden im Ergebnis Kommune und Kreise benachteiligt, die dauerhaft und kontinuierlich solche Strukturen vorhalten oder über Regelförderungen finanzieren.

Zwischen diesen beiden Polen ist ein Kompromiss anzusteuern. Dabei können nicht alle Möglichkeiten dezidiert im Sinne einer Komplettlösung

geregelt werden, was wiederum zu einer Überregulierung führen würde. Die Arbeitsgruppe verständigte sich aber darauf, zur Lösung dieser Problematik bestimmte Zielkategorien vorzugeben.

Diese sind

- a) es muss eine einheitliche und einfach verständliche Regelung sein
- b) nach dem Regelausnahmeprinzip sollten grundsätzlich laufenden Personal- und Betriebskosten nicht in Projekte eingerechnet werden. In besonders begründeten Einzelfällen ist dies aber nicht ausgeschlossen.
- c) Inwieweit eine Anrechnung hinreichend begründbar ist, muss im Sinne einer stärkeren individuellen Betrachtungsweise am Einzelfall beurteilt werden (kulturfreundliche Auslegung).

4.2 Pauschalen

Die pauschale Ausweisung von Büro- oder Organisationskosten wird grundsätzlich positiv gesehen. Eine Festlegung des Anteils (3 - 5 %) wird nicht für erforderlich angesehen.

Unter diese Pauschale fallen (nicht abschließend) laufende Aufwendungen wie Telefon, Porto, Fax, Büromaterial, Kosten für E-Mail/Internet.

Nicht dazu gehören Personalkosten, Mieten, Honorare, Druckkosten (soweit PR).

Auch hier gilt, dass die aufgeführten Pauschalen sich in einem vernünftigen Verhältnis zur Art und zum Volumen der gesamten Maßnahme bewegen müssen (Einzelfallbeurteilung).

Die Anwendung von Pauschalen wäre ein deutlicher Beitrag zum Abbau bürokratischer Aufwände.

4.3 Fahrtkosten

Die Staatskanzlei NRW und Bezirksregierung legen bei Abrechnungen grundsätzlich das auch für Bedienstete geltende Landesreisekostenrecht zugrunde. Die Regelungen dort sind aber zum einen im Allgemeinen unbekannt, zum anderen hochgradig kompliziert.

In dem noch abzustimmenden „Musterantrag“ sollten unter der Position „Ausgaben“ kurz und sehr grobe die wesentlichen Eckpunkte erläutert werden.

Es wird außerdem vorgeschlagen, dass im Idealfall im Internet ein Musterantrag aufzurufen ist, hinter dem die einzelnen Ausgabeblöcke bzw. Bestandteile kurz erläutert sind.

4.4 Versicherungen

Nach dem Haushaltsrecht gelten nur gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen, die jedoch für die Durchführung größerer Vorhaben nicht immer ausreichend sind. Insoweit ist eine Flexibilisierung dahingehend anzustreben, dass auch solche Versicherungen anrechenbar sein müssen, die im Sinne Sicherheit von Kunstgegenständen oder der Veranstaltungsabläufe sowie auch im Hinblick auf die Zumutbarkeit des wirtschaftlichen Risikos freier Träger angemessen erscheint (Einzelfall!).

4.5 Beratungskosten

Beratungskosten, Steuerberatungskosten sowie Aufwendungen für Wirtschaftsprüfer werden regelmäßig nicht als förderfähig anerkannt. Gerade bei größeren Organisationen hat sich jedoch gezeigt, dass diese Aufwendungen unabdingbar sind, auch im Hinblick auf die Schaffung von Transparenz von Finanzkreisläufen gegenüber Förderern.

Soweit diese Aufwendungen in einem vernünftigen Verhältnis zum Gesamtaufwand stehen, sollten diese deshalb anerkannt werden können.

4.6 Kreditkosten

Auch bei Kreditkosten gilt der Grundsatz, dass diese nicht als förderfähig anerkannt werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sollte nach Einschätzung der Arbeitsgruppe für den Fall möglich sein, in dem der Grund für die Kreditaufnahme in den Verantwortungsbereich des Zuwendungsgebers fällt, zum Beispiel dadurch, dass Zusagen bzw. die Auszahlung von öffentlichen Fördermitteln aufgrund verspäteter Haushaltsbeschlüsse sich verzögern (vgl. auch Nr. 1.5.2 ANBest-I = anteilig bei mehreren ZG).

Auswirkungen dieser Vorschläge im Blick auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung

Die unter Punkt 4 genannten Vorschläge beseitigen Unsicherheiten in Projektfinanzierungen, die derzeit noch an der Tagesordnung sind und daher spätestens beim Verwendungsnachweis sehr umfangreiche Schriftwechsel nach sich ziehen können- abgesehen von den drohenden finanziellen Folgen bei ggf. zu erfolgloser Rückzahlung. Nach vielfältigen Erfahrungen mit Projektabrechnungen entstehen die meisten Nachfragen, Differenzen und Beanstandungen in der Definition der Ausgaben.

Ferner stehen gerade die Punkte 4.4 bis 4.6 besonders für solche Veranstalter im Vordergrund, die professionell arbeiten, dies häufig in Mischformen zwischen Vereinsträgerschaft und professionellem Kulturbetrieb tun, und insbesondere bei hochambitionierten Projekten ein erhebliches- auch finanzielles- persönliches Risiko tragen.

5. Eigenmittel

Problem

In der Regel wird von den Zuwendungsempfängern erwartet, dass sie bei der Realisierung eines Projektes Eigenmittel in die Finanzierung einstellen. Dabei ist nicht klar geregelt, was unter Eigenmitteln zu verstehen ist. Mitgliedsbeiträge gehören dazu, Spenden auch noch aber bei den Einnahmen aus dem Verkauf von Karten oder bei Sponsorengeldern gibt es schon Unterschiede. Noch unübersichtlicher wird es, wenn unbare Leistungen als Eigenmittel anerkannt werden sollen.

In dieser Frage verhalten sich auch die Bezirksregierungen durchaus unterschiedlich. Hier sollte Einheitlichkeit hergestellt werden, um auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht nachträglich Überraschungen zu erleben.

Schon jetzt gibt es häufig das Problem, dass Veranstalter, ob Kommunen oder freie Träger, keine oder nicht genügend Eigenmittel aufbringen können, um ein Projekt zu realisieren. Bei einer 50 zu 50 Förderung muss zum Beispiel die Kommune selbst die halbe Summe beisteuern. Dies schließt viele HSK Kommunen von zahlreichen Landesprojekten aus. Insbesondere aber nicht städtische Veranstalter verfügen regelmäßig über keine baren Eigenleistungen und können zum Beispiel nur ihre Arbeitskraft in das Projekt einbringen.

Problematisch sind auch die Kosten für Raummieten bei Stadthallen etc., die als Eigenbetriebe, GmbHs etc. der Städte betrieben werden. Sie fallen zwar für den Veranstalter an, könnten aber als Subventionierung städtischer Gebäude verstanden werden.

Vorschläge

- Die Definition über Art und Umfang der Eigenmittel ist eng verbunden mit der Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben. Sind diese klar beschrieben, kann auf dieser Grundlage ermittelt werden, welche dieser Ausgaben nun durch Spenden, eigene Leistungen, eigenes Geld, Zuschüsse Dritter oder den angefragten Zuschuss abgedeckt werden können
- Eingeworbene Drittmittel (nicht öffentliche) sollten als Eigenanteil mit anerkannt werden.

Auswirkungen dieser Vorschläge im Blick auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung:

Gerade bei dieser Frage wird erheblicher Verwaltungsaufwand dadurch erspart, dass der Anteils- bzw. der Fehlbetragsfinanzierung eine Festbetragsfinanzierung vorgezogen wird. Der Eigenanteil sollte eindeutiger definiert werden, wobei die jeweiligen Grenzen (10 %, 20 %, 30 % oder mehr) klar festgelegt sein sollen. Ein großer Streitpunkt und Unsicherheitsfaktor ist immer die Definition und Bewertung des Eigenanteils bzw. der Eigenmittel. Häufiges Nachfragen und Abklären führen auf „beiden“ Seiten zu erhöhtem Aufwand, was zum einen durch flexibleren Umgang als auch zu eindeutigeren Regelungen drastisch minimiert werden kann.

gez.
Claudia Kokoschka
Kulturbüro Dortmund

gez.
Klaus Ehling
Kulturamt Stadt Münster

gez.
Rainer Bode
Kulturrat NRW