

Rainer Bode/Gerhard Vogt

Modernisierung des Zuwendungsrechts: Der aktuelle Stand in Nordrhein-Westfalen

Kritik am Zuwendungsrecht aus dem Dritten Sektor

Von Seiten des Dritten Sektors wird seit Jahren Kritik an den Vorschriften des Zuwendungsrechts und an der bestehenden Zuwendungspraxis geübt. Durchgängig wird die Auffassung vertreten, dass das staatliche Zuwendungsrecht nicht mehr den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Recht genüge. Es sei in seiner Ausgestaltung unübersichtlich und durch ein Übermaß an Bürokratie gekennzeichnet. Die Kompliziertheit des Zuwendungsrechts sei im Wesentlichen auf Vorgaben zurückzuführen, die der Verfolgung allgemeiner finanzpolitischer Zielsetzungen dienen. Grundlegend wird eine Abkehr von der traditionellen Misstrauenskultur gefordert, welche bisher das Zuwendungsrecht durchzieht. Benötigt werde ein partnerschaftlicher Umgang bei der Förderung.

Die Projektgruppe zur Reform der Förderpraxis im Dritten Sektor

Ende 2016 wurde in Berlin eine Projektgruppe gegründet mit dem Ziel, Vorschläge zur Reform der Förderpraxis im Dritten Sektor zu entwickeln. Träger der Projektgruppe war die »Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung« (AWV). Bei der AWV handelt es sich um einen gemeinnützigen Verein, der sich mit dem Bürokratieabbau befasst, u.a. im Bereich des Dritten Sektors und des bürgerschaftlichen Engagements. Der Projektgruppe gehörten Fachleute aus dem gemeinnützigen Bereich an (Kultur, Soziales, Sport, Naturschutz usw.) sowie Vertreter von Ministerien und sonstigen Behörden. Über einen Zeitraum von anderthalb Jahren untersuchte die Projektgruppe die Förderpraxis des Bundes und der Länder und führte Expertenanhörungen durch. Im Juni 2018 legte die Projektgruppe ihren Abschlussbericht mit dem Titel »Impulspapier« vor.¹ In dem Impulspapier werden Reformansätze zusammengestellt, die in die Förderpraxis umgesetzt werden müssen, wenn die Zuwendungsempfänger von überflüssiger Bürokratie entlastet werden sollen.

Frühere Bemühungen zur Reform des Zuwendungsrechts

Anläufe zur Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts für den Dritten Sektor hatte es in der Vergangenheit schon mehrfach gegeben. Beispielsweise enthielt bereits der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« aus dem Jahr 2002 konkrete Vorschläge zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im

¹ www.awv-net.de/impulspapier-zuwendungspraxis

Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis.² Hingewiesen sei auch auf die Bemühungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagements im Jahr 2004³ oder des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus dem Jahr 2009⁴ zu einer Reform der zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Auch in Nordrhein-Westfalen hat eine Arbeitsgruppe vor einigen Jahren Vorschläge zur Vereinfachung der Zuwendungspraxis vorgelegt.⁵ Die genannten Anläufe führten nicht zu größeren Veränderungen in der Zuwendungspraxis.

Günstiges politisches Umfeld für eine Änderung des Zuwendungsrechts

Um zu verhindern, dass auch die Ergebnisse der Projektgruppe »Förderpraxis« ohne Resonanz blieben, beschlossen einige Mitglieder der Projektgruppe, die Reformansätze des Impulspapiers an die Verantwortlichen in Nordrhein-Westfalen heranzutragen. Im Dialog mit Politik und Landesregierung sollten Vereinfachungen bei der Förderung des gemeinnützigen Bereichs bewirkt werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das politische Umfeld für eine Änderung der Zuwendungspraxis derzeit als günstig anzusehen ist. So heißt es beispielsweise im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen vom Juni 2017⁶ auf Seite 90, dass bei der Förderung der Kultur das Zuwendungsrecht möglichst effektiv vereinfacht und die sich aus dem Jährlichkeitsprinzip ergebenden Probleme nach Möglichkeit abgebaut werden sollen.

Die Initiative zur Reform der Förderpraxis in Nordrhein-Westfalen

Es bildete sich eine Initiative, der Vertreter vieler Vereine, Verbände und Organisationen aus dem Dritten Sektor angehörten, u.a. aus den Bereichen Kultur, Soziales, Sport, Umweltschutz, Naturschutz und Frauen. In mehreren Sitzungen wurden die sich aus dem Impulspapier ergebenden Anregungen noch einmal mit Blick auf die Förderpraxis in Nordrhein-Westfalen diskutiert. Mit Schreiben vom 10. Oktober 2018 hat die Initiative dann ihre Vorstellungen in einem Positionspapier an den Landtag sowie an die Landesregierung Nordrhein-Westfalen herangebracht.⁷ Inhaltlich geht es in dem Positionspapier u.a. um die Probleme, die sich für die Zuwendungsempfänger aus der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte ergeben und es werden Erleichterungen beim vorzeitigen Maßnahmebeginn, der Vorrang der Festbetragsfinanzierung, die Abschaffung des Rücklagen- und Versicherungsverbots, Erleichterungen bei der Vergabe von Aufträgen und beim Verwendungsnachweis und vieles mehr vorgeschlagen. Die Initiative bat den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten um ein alsbaldiges Gespräch zur Diskussion ihrer Vorschläge.

² <https://web.maecenata.eu/allekategorien-institut/item/480-studie-abschlussbericht-der-enquete-kommision-zukunft-des-buergerschaftlichen-engagements-des-deutschen-bundestages>

³ http://www.b-b-e.de/uploads/media/pg1_entbuerokeitsierung_bbe.pdf

⁴ <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2009-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-modernisierung-und-entbuerokeitsierung-des-zuwendungsrechts-1-1545,337,1000.html>

⁵ https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/PDF/aktuelles/ergebnisbericht_ag_0704.pdf

⁶ <https://www.cdu-nrw.de/koalitionsvertrag-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022>

⁷ <https://www.kulturrat-nrw.de/modernisierung-des-zuwendungsrechts-in-nrw/>

Probleme der Zuwendungsempfänger aus der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte

Aufgrund der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte kommt es in den ersten Monaten des neuen Jahres häufig zu Verzögerungen bei der Bewilligung der Fördermittel. Von Seiten des Landes besteht jedoch wenig Bereitschaft, verstärkt mehrjährige Förderungen möglich zu machen. Es wird eingewandt, dass mehrjährige Förderungen entsprechende Verpflichtungsermächtigungen voraussetzen, welche jedoch die Entscheidungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers einengen. Um die sich aus der Jährlichkeit ergebenden Probleme zu entschärfen, käme aus der Sicht der Reforminitiative auch eine Übertragung von Fördermitteln in das neue Jahr oder eine Selbstbewirtschaftung in Frage. Dagegen werden jedoch haushaltsrechtliche Bedenken vorgetragen. Auch eine unter bestimmten Voraussetzungen zugelassene Rücklagenbildung durch die Zuwendungsempfänger würde die mit dem Jahreswechsel zusammenhängenden Probleme mildern. Es liegt allerdings nicht am Finanzministerium, wenn die Fördermittel im neuen Haushaltsjahr erst nach Monaten bei den Empfängern ankommen. Vielmehr benötigen die fördernden Ministerien Zeit für die interne Mittelverteilung.

Vielfach sind die Zuständigkeiten verschiedener Ministerien gegeben

Die von der Reforminitiative vorgeschlagenen Veränderungen betreffen nicht nur die Verwaltungsvorschriften zur Landshaushaltsordnung bzw. die Allgemeinen Nebenbestimmungen. Vielfach ist auch die Zuständigkeit der fördernden Ministerien gegeben, zum Beispiel bei der Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben oder der Anerkennung von Overheadkosten. In Förderrichtlinien könnten entsprechende Regelungen getroffen werden. Der von vielen Zuwendungsempfängern kritisierte Zinssatz von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz bei der Rückforderung von Fördermitteln ist im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt, dessen Änderung ggf. das Innenministerium in die Wege leiten müsste.

Der Entschließungsantrag des nordrhein-westfälischen Landtags vom November 2018

Der Landtag NRW hat umgehend auf die Initiative aus dem gemeinnützigen Bereich reagiert. Im November 2018 wurde ein Entschließungsantrag mit den Stimmen von CDU und FDP verabschiedet, wonach das Zuwendungsrecht entbürokratisiert und vereinfacht werden soll, und zwar zunächst mit der Kulturförderung als Pilotbereich⁸. Begründet wurde diese Beschränkung auf die Kulturförderung damit, dass dort wegen der vielfach nur geringen Höhe der Zuwendungen die Diskrepanz zwischen bürokratischem Aufwand und finanziellem Ertrag besonders hoch sei. Diese Begründung kann nicht überzeugen, da auch bei vielen sonstigen Vereinen und Organisationen des Dritten Sektors die Zuwendungen niedrig, der bürokratische Aufwand jedoch hoch ist. Im Wesentlichen wiederholt der Entschließungsantrag nur, worauf sich CDU und FDP im Koalitionsvertrag von 2017 bereits bezüglich der Förderung der Kultur verständigt haben.

⁸ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-4302.pdf>

Erörterung im Finanzministerium NRW Ende April 2019

Die nordrhein-westfälische Landesregierung ließ sich mehr Zeit, um auf die Vorstellungen der Initiative aus dem gemeinnützigen Bereich zu reagieren. Am 30. April ist es dann im Finanzministerium NRW zu einem Gespräch mit einer Delegation der Reforminitiative gekommen. An der Erörterung nahmen neben Vertretern des Finanzministeriums auch Vertreter des Sozial-, des Umwelt-, des Jugend- und des Kulturministeriums teil. Von Seiten des Finanzministeriums wurde ausgeführt, dass eine größere Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vorbereitet werde. Bei den Vorschriften des Zuwendungsrechts (Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung) würden mehrere Änderungen erwogen, wobei die Einzelheiten noch nicht feststünden.

Vorgesehene Änderungen der zuwendungsrechtlichen Vorschriften

Die Vorschrift zur Vergabe von Aufträgen durch die Zuwendungsempfänger soll zugunsten der Zuwendungsempfänger geändert werden. Es werden - wenn die Fördersumme über 100.000 Euro liegt- hohe Betragsgrenzen vorgesehen, unterhalb derer die Zuwendungsempfänger die Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts (VOL, VOB) nicht mehr anzuwenden hätten. Voraussichtlich wären dann 80 Prozent der Zuwendungsempfänger von der Anwendung der komplizierten Regelungen des öffentlichen Vergaberechts befreit. In Zukunft würde es dann genügen, drei Angebote einzuholen, um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen.

Beim Verwendungsnachweis erwäge das Finanzministerium, von der Vorlage der Originalbelege abzusehen und stattdessen wie beim Bund die Vorlage von Beleglisten einzuführen. Eventuell könnte auch eine Wahlmöglichkeit zwischen der bisherigen Handhabung und der Vorlage von Beleglisten zugelassen werden. Eine verstärkte Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises, wie von der Reforminitiative vorgeschlagen, ist nicht vorgesehen.

Abschließende Bewertung und Ausblick

Das Gespräch zwischen der Initiative aus dem gemeinnützigen Bereich und dem Finanzministerium NRW, welches von den Beteiligten als konstruktiv erlebt wurde, soll in naher Zukunft fortgesetzt werden. Im Rückblick zeigt sich, dass ein sehr langer Atem erforderlich ist, um Erleichterungen bei der Förderung durchsetzen. Die Reformvorschläge, die mit dem Finanzministerium NRW diskutiert wurden, finden sich allesamt bereits in den früheren Anläufen zur Modernisierung des Zuwendungsrechts. Erst jetzt, nach vielen Jahren, steigen die Chancen, dass wenigstens einige Änderungen zugunsten der Zuwendungsempfänger durchgesetzt werden können. Die mit dem Finanzministerium NRW diskutierten Reformansätze betreffen alle Förderbereiche des Dritten Sektors. Daneben bereitet das nordrhein-westfälische Ministerium für Kultur und Wissenschaft Änderungen vor, die sich auf die Förderung der Kultur beziehen.

Autoren

Rainer Bode ist ehemaliger Geschäftsführer der LAG Soziokultureller Zentren Nordrhein-Westfalen e.V. **Kontakt:** lagnw@soziokultur.de

Gerhard Vogt war Leiter der Projektgruppe »Zuwendungspraxis« der AWW.

Kontakt: nc-vogtol3@netcologne.de

Weitere Informationen:

Beitrag zur Sitzung des Unterausschusses für Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag: »Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrecht als Instrumente einer Zivilgesellschaftsförderung des demokratischen Staates« aus dem BBE-Newsletter Nr. 12 vom 15.6.2017

<https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2017/06/newsletter-12-klein-ernst-poerk-sen.pdf>

Ergebnisse des Nationalen Forums für Engagement und Partizipation Band 3

https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_band3_2010.pdf

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de