

Modernisierung des Zuwendungsrechts in RLP



Thomas Esper ist Oberregierungsrat bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier

Mit dem Erlass einer neuen »Allgemeinen Richtlinie zur Festlegung von Erleichterungen bei der Kulturförderung und zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements in der Kultur«¹ (nachfolgend kurz: FÖR) wurden Erleichterungen sowohl bei den Antragstellern von Kulturprojekten als auch bei der Bewilligungsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz² möglich, die nachfolgend erläutert werden:

Maßnahmenbeginn

Grundsatz gemäß Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (LHO)³: Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.

Mit Nr. 3.5 FÖR wurden Ausnahmen zugelassen:

- Bei Zuwendungen, die eine Zuwendungshöhe von 50 TEUR nicht überschreiten, wird ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn generell zugelassen.
- Nur bei Zuwendungen über 50 TEUR muss eine Genehmigung bei der Bewilligungsbehörde beantragt werden.
- Der Maßnahmenbeginn ist auch bereits vor der Antragstellung möglich.

Zuwendungsfähige Ausgaben/Kosten

Grundsatz gemäß LHO: Zuwendungen erfolgen immer auf Ausgabenbasis, nicht auf Kostenbasis.

Im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht ist eine Zuwendung definiert als »Ausgabe ... für Leistungen ... zur Erfüllung bestimmter Zwecke ... (§23 LHO).

Wenn ehrenamtlich erbrachte Leistungen unentgeltlich erbracht werden, sind diese fiktiven Ausgaben nicht förderfähig.

Nr. 3.2 der FÖR regelt, dass ehrenamtliche freiwillige unentgeltliche Leistungen als Einnahmen und Ausgaben unter folgenden Voraussetzungen anerkannt werden:

- Im Umfang von 10 bis 15 EUR pro geleisteter Arbeitsstunde
- in Ausgaben und Einnahmen zu veranschlagen

¹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 13. November 2017 (152 - Tgb. Nr. 440/17), GAmtsbl. 2017, S. 282

² Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, www.add.rlp.de
³ Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, 2), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 07.03.2018 (GVBl. S. 22)

- maximal in Höhe von 20 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben
- Keine Anerkennung bei Leistungen aus einer organschaftlichen Stellung oder der Verpflichtung aus einem Beschäftigungsverhältnis beim Antragsteller
- Mit dem Antrag ist eine nachvollziehbare Kalkulation vorzulegen.
- Datum, Dauer und Art der Leistung sind zu dokumentieren und mit dem Verwendungsnachweis vorzulegen.

Betriebsfinanzierung

Generell können nur Ausgaben anerkannt werden, die in einem unmittelbaren Projektzusammenhang stehen.

Betriebliche Aufwendungen (z.B. Personalausgaben), die unabhängig vom Projekt entstanden sind, aber in das Projekt eingebracht werden, sind als nicht unmittelbar durch das Projekt entstandene Ausgaben nicht förderfähig.

Gerade soziokulturelle Einrichtungen, die periodisch wiederkehrende Förderungen erhalten oder mehrere Maßnahmen, die von verschiedenen Zuwendungsgebern gefördert werden, zeitgleich durchführen, bringt das in Schwierigkeiten (übrigens auch arbeitsrechtlicher Art). Qualifiziertes Personal ist nicht beliebig kurzfristig auf dem Arbeitsmarkt verfügbar. Auch die sonstigen Betriebsausgaben (Kosten für BackOffice) können regelmäßig nur schwer einzelnen Projekten unmittelbar zugeordnet werden. Aus diesem Grund ist in RLP geplant, den Zuwendungsempfängern der freien Szene eine Betriebskostenpauschale zu gewähren, die sich mit einem bestimmten Prozentsatz an den gesamtzuwendungsfähigen Ausgaben bemisst. Der Entwurf der neuen Förderrichtlinie ist derzeit im Abstimmungsprozess mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium und dem Rechnungshof des Landes.

Finanzierungsart

Grundsätzlich ist die Anteilsfinanzierung die regelmäßige Finanzierungsart. Das bedeutet, dass der mit dem Antrag eingereichte Finanzierungsplan verbindlich ist. Abweichungen sind grundsätzlich nicht gestattet.

Sowohl die Anteils- als auch die Fehlbedarfsfinanzierung begründen besondere Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers. Minderausgaben

oder Mehreinnahmen, die über einen Bagatellbetrag hinausgehen (Nr. 2.2 ANBest-P), sind dem Zuwendungsgeber mitzuteilen. Das wird leider manchmal von den Zuwendungsempfängern übersehen, was dann oft zu Rückforderungen führt. Auch die Beachtung der 20 Prozent-Regel aus Nr. 1.2 ANBest-P führt für den Zuwendungsempfänger zu einem höheren Projektmanagementaufwand.

In Nr. 3.1 der FÖR ist daher eine Ausnahme geregelt:

- Zuwendungen bis 50 TEUR werden grundsätzlich als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Der Kosten- und Finanzierungsplan ist somit nicht verbindlich!

Mittelabruf

Grundsatz: bevor Fördermittel auf ein Konto des Zuwendungsempfängers überwiesen werden, muss der Zuwendungsempfänger diese Mittel schriftlich »abrufen«. Beim vorzeitigem Mittelabruf können Vorgriffszinsen fällig werden (§ 1 LVwVfG, § 49a Abs.4 VwVfG).

Der Mittelabruf ist je nach Finanzierungsart unterschiedlich in Nr. 1.4 ANBest-P geregelt. Eine vorschüssige Auszahlung der Landesfördermittel sehen die ANBest-P nicht vor.

Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass der Zuwendungsempfänger wirtschaftliche Vorteile erlangt, wenn er die Fördermittel vorzeitig abrufen. Beim aktuellen Basiszinssatz von minus 0,88 Prozent und bei geringen Fördersummen werden die Bagatellgrenzen für Zinsforderungen regelmäßig nicht erreicht.

In Nr. 3.3 der FÖR werden daher Ausnahmen zugelassen:

- die Auszahlung erfolgt bei Zuwendungen bis 10 TEUR innerhalb von zwei Wochen nach Bestandskraft des Bewilligungsbescheides und ohne dass ein Mittelabruf erforderlich ist. D.h. einen Monat und zwei Wochen nach Bekanntgabe des Zuwendungsbescheids, alternativ zwei Wochen nach Rechtsbehelfsverzichtserklärung des Zuwendungsempfängers, erhält der Zuwendungsempfänger den Förderbetrag.
- bei Zuwendungen bis zu 25 TEUR erfolgt die Auszahlung in zwei gleichen Raten innerhalb von zwei Wochen nach Bestandskraft des Bewilligungsbescheides und zur Hälfte des Bewilligungszeitraums, ebenfalls ohne Mittelabruf.

Ein nicht unerheblicher Spareffekt entsteht dadurch beim Fördermittelgeber: Es entfällt die aufwendige Berechnung und Überprüfung der Einhaltung der Zwei-Monats-Frist. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass bei der vom Zuwendungsgeber veranlassten vorschüssigen Auszahlung der Landesfördermittel die Verletzung der Zwei-Monats-Frist vom Zuwendungsempfänger nicht verschuldet sein kann und daher die Ermessensentscheidung bei der Geltendmachung der Vorgriffszinsen regelmäßig zugunsten des Zuwendungsempfängers

ausfallen dürfte. Die Erfahrungen im operativen Fördergeschäft zeigen im Übrigen, dass der administrative Aufwand zur Berechnung und Durchsetzung von Vorgriffszinsen in keinem positiven Aufwand-Ertrags-Verhältnis steht.

Nachweis der Verwendung

Grundsatz: Im zahlenmäßigen Nachweis wird die zweckentsprechende Mittelverwendung mittels vollständiger Vorlage nummerierter Originalbelege (Rechnungen, Verträge und Auszahlungsbelege/Quittungen) konkret und plausibel nachgewiesen.⁴

In der Kulturförderung in RLP haben die meistens Fördermaßnahmen ein Fördervolumen unter 25 TEUR. Zuwendungsempfänger sind oft gemeinnützige Organisationen, die von Ehrenamtlichen geführt werden. Der administrative Aufwand der Buchhaltung und Rechnungslegung wird als »bürokratisches Hemmnis« wahrgenommen. Zur Reduzierung dieses administrativen Aufwandes lässt die FÖR Ausnahmen beim Verwendungsnachweis zu:

- Gemäß Nr. 3.4.2 der FÖR wird bei Zuwendungen bis zu 25 TEUR grundsätzlich ein vereinfachter VN zugelassen (ohne Vorlage von Belegen).
- Gemäß Nr. 3.4.3 FÖR wird bei Zuwendungen bis zu 50 TEUR grundsätzlich ein vereinfachter VN zugelassen, wenn es sich um ein periodisch wiederkehrendes Projekt handelt und sich aus der Prüfung der Verwendungsnachweise bislang keine Beanstandungen ergeben haben.

Die Erfahrungen zeigen, dass Rückforderungen wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fördermitteln in der Kulturförderung nahezu nicht vorkommen. Ökonomisch kritisch zu bewerten ist, dass trotz der vorgenannten Erleichterungen ein hoher Aufwand betrieben wird, Risiken auszuschließen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit äußerst gering ist. Das belastet sowohl die Zuwendungsempfänger als auch die Bewilligungsbehörde als Zuwendungsgeber unnötig. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Fördergeschäft muss einem fortlaufenden Evaluierungsprozess unterliegen. So ist beispielsweise auch das Besserstellungsverbot aus Nr. 1.3 ANBest-P bei Projekten, die überwiegend vom Zuwendungsgeber gefördert werden, zu hinterfragen: Damit die erforderliche Vergleichsberechnung nach TV-L⁵ vorgenommen werden kann, sind

- a) zwingend Stellenbeschreibungen und -bewertungen zu erstellen und
- b) die zu bewerteten Beschäftigten fiktiv nach TV-L zu vergüten (einschließlich fiktiver Stufenzuordnung).

Das überfordert zu a) die Antragssteller, weil sie über keinerlei Erfahrung verfügen und verursacht zu b) auch bei der Bewilligungsbehörde einen hohen Prüfaufwand. ■

⁴ Nr.7.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) RLP

⁵ Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)