

Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht

5.01.2011 Die Bundesregierung hat sich mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zum Ziel gesetzt, Belastungen, die durch Informationspflichten bei Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung entstehen, messbar zu senken und neue Informationspflichten weitestgehend zu vermeiden. Um diese Ziele zu verwirklichen, hat bereits die damalige Bundesregierung im April 2006 die Einführung des Standardkosten-Modells zur Messung der Bürokratiekosten beschlossen. Das Statistische Bundesamt hat daraufhin die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum Stichtag 30. September 2006 gemessen. Zahlreiche Vereinfachungsmaßnahmen wurden zwischenzeitlich umgesetzt. Das Ziel der Bundesregierung dabei ist es, insgesamt 25 Prozent aller bürokratischen Belastungen, die der Wirtschaft durch Informationspflichten entstehen, bis Ende 2011 abzubauen.

Im Jahr 2006 betragen die Bürokratiekosten der Wirtschaft rund 50 Mrd. Euro. Bis Ende 2010 wurden Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von rund 6,7 Mrd. Euro pro Jahr umgesetzt. Für das Jahr 2011 sind zahlreiche weitere Maßnahmen vorgesehen, die die Wirtschaft – trotz notwendiger neuer Regelungen – zusätzlich um 4,6 Mrd. Euro jährlich entlasten. Die Maßnahmen reichen von der Vereinfachung von Vordrucken bis hin zur vermehrten Nutzung elektronischer Übermittlungsverfahren und moderner Kommunikationstechnologien. Alle Bundesressorts haben hierzu ihre Beiträge geleistet.

In die Gesamtbelastung der Wirtschaft sind auch Informationspflichten aus dem Zuwendungsrecht eingeflossen. Das Zuwen-

dungsrecht wurde bewusst an das Ende der sogenannten Wirtschaftsmessung gesetzt und in einem eigenen Projekt untersucht, denn es ist ein in sich abgeschlossener Rechtsbereich, der von der herkömmlichen Ausgestaltung abweicht und daher einer besonderen Betrachtung bedarf. Die Besonderheit besteht z. B. darin, dass das Bundesministerium der Finanzen zwar formell für den Erlass der Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) zuständig ist, es aber kein inhaltliches Weisungsrecht in Form einer ressorthoheitlichen Zuständigkeitskompetenz besitzt. Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur BHO müssen im Ressortkreis diskutiert und einvernehmlich beschlossen werden.

Viele Organisationen und Einrichtungen erhalten zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben und für die Umsetzung bestimmter Projekte finanzielle Unterstützung durch die Bundesregierung in Form von Zuwendungen. Rechtlich orientiert sich diese Förderung im Wesentlichen an den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV), den Vorgaben des jährlichen Haushaltsgesetzes mit dem Bundeshaushaltsplan sowie, insbesondere in der Projektförderung, an den jeweiligen Förderrichtlinien der Fachressorts. Somit ist das Zuwendungsrecht Teil des Haushaltsrechts des Bundes und entfaltet zunächst gemäß § 3 Abs. 2 BHO keine direkte Außenwirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger. Das bedeutet, die BHO richtet sich nicht wie andere Gesetze z. B. an Unternehmen oder Bürger, sondern nur nach innen an die staatlichen Organe des Bundes. Eine öffentlich-rechtliche Außenwirkung auf den Zuwendungsemp-

fänger wird erst durch die Förderentscheidung des Bundes in Form eines Zuwendungsbescheides mit seinen Bedingungen und Auflagen erzeugt.

Eine finanzielle Unterstützung des Bundes durch Zuwendungen erfolgt bei Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses. Ein Rechtsanspruch auf eine Förderung vor der o. g. Bewilligungsentscheidung besteht also nicht. Die Förderung ist an die Erfüllung eines bestimmten Zweckes gebunden und wird nur an eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung geleitet. Die Verfolgung des konkreten Zuwendungszweckes liegt dabei sowohl im Interesse des Zuwendungsempfängers als auch des Bundes.

Diese Art der Förderung reicht von der Finanzierung gemeinnütziger Institutionen, wie z. B. Stiftungen oder Entwicklungshilfeorganisationen, bis hin zu Projekten im Bereich Forschung und Innovation. Dabei ist die Bereitstellung finanzieller Mittel durch den Staat an eine ganze Reihe von Formalitäten, insbesondere Berichts-, Nachweis- und Dokumentationspflichten geknüpft. Dies fängt bei der Beantragung einer Zuwendung an, gilt für den Abruf der Fördermittel sowie den Nachweis der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung entschieden, das Zuwendungsrecht in ihre Untersuchungen einzubeziehen.

Basierend auf den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO sowie den entsprechenden Allgemeinen Nebenbestimmungen und ggf. bestehenden ressortspezifischen Förderrichtlinien müssen Zuwendungsempfänger den in der Tabelle dargestellten Informationspflichten nachkommen.

Institutionelle Förderung	Projektförderung	
Informationspflichten-Fundstelle	Informationspflichten auf Ausgabenbasis-Fundstelle/Förderrichtlinie	Informationspflichten auf Kostenbasis-Fundstelle/Förderrichtlinie
Antrag auf institutionelle Förderung VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO	Antrag auf Projektförderung VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO	Antrag auf Projektförderung VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO
	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Summarischer Nachweis von Teilbeträgen der Fördersumme) VV Nr. 7.3 zu § 44 BHO	
	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Verwendung von aus der Zuwendung beschafften Gegenständen während der zeitlichen Bindung) VV Nr. 8.2.4 zu § 44 BHO	
Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) ANBest-I Nr. 1.5	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) ANBest-P Nr. 1.4	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Kostenbereich (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) ANBest-P-Kosten Nr. 1.3
Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfänger (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, maßgebliche Änderungen, etc.) ANBest-I Nr. 5	Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, maßgebliche Änderungen, etc.) ANBest-P Nr. 5	Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers im Kostenbereich (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, Änderung in der Finanzierung, etc.) ANBest-P-Kosten Nr. 4
Inventarisierungspflicht ANBest-I Nr. 4	Inventarisierungspflicht ANBest-P Nr. 4.2	Inventarisierungspflicht ANBest-P Nr. 4.2
Verwendungsnachweis VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO	Verwendungsnachweis VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO	Verwendungsnachweis VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO

Nur die Zuwendungsempfänger selbst kennen die alltägliche Belastung, die mit der Beantragung, der Bewirtschaftung und der Abrechnung von Fördermitteln verbunden ist. Damit auch die Empfänger von Zuwendungen in Zukunft so wenig wie möglich belastet werden, hat es sich die Bundesregierung in ihrem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zum Ziel gesetzt, auch in diesem Bereich die durch Informationspflichten ausgelöste Bürokratie zu reduzieren. Deshalb hat das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung Zuwendungsempfänger befragt, um kosten- und zeitintensive Vorschriften im Zuwendungsrecht aufzudecken. Durch eine Bürokratiekostenmessung mit dem Standardkosten-Modell wurde der Aufwand für die einzelnen Informationspflichten aus den Bestimmungen zum Zuwendungsrecht ermittelt.

Dafür wurden im Jahre 2010 bundesweit Einrichtungen, Organisationen und Personen, die Fördermittel in Anspruch nehmen, befragt, wieviel Zeit und Geld sie für die damit im Zusammenhang

stehende Bürokratie aufwenden müssen. D. h. beispielsweise, wie viel Zeit sie für die Erstellung eines Antrages auf Förderung benötigen oder wie lange es dauert, die entsprechenden Formulare für die Erbringung des Verwendungsnachweises zu beschaffen. Für die Ermittlung des Zeitaufwands, der durch die im Zuwendungsrecht enthaltenen Informationspflichten anfällt, hat das Statistische Bundesamt überwiegend Vor-Ort-Interviews durchgeführt. Die Teilnahme- und Auskunftsbereitschaft der Zuwendungsempfänger war dabei sehr hoch. In den Interviews wurden vielfältige Details der Förderpraxis ausführlich von den Zuwendungsempfängern geschildert.

Bereits im Rahmen der konzeptionellen Vorbereitung der Aufwandsmessungen wurde deutlich, dass der Untersuchungsgegenstand sehr heterogen ist. Dies gilt sowohl für den Kreis der Zuwendungsempfänger als auch für die Förderinhalte der jeweiligen Projekte.

Das Spektrum der Förderungen reicht beispielsweise von der Be-

- von Baumaßnahmen an einem denkmalgeschützten Haus,
- der Ausrichtung einer Abendveranstaltung im Bereich der politischen Bildung,
- von Integrationsmaßnahmen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund,
- der Entwicklung eines Softwaresystems für die Bibliotheksverwaltung,
- der Ansiedlung von Breitohrflodermäusen bis zu
- der Umsetzung des Kinder- und Jugendplanes des Bundes.

Aufgrund der heterogenen Gruppe der Zuwendungsempfänger und der Fördervolumina ist es allerdings sehr schwierig allgemeingültige Ableitungen zu treffen, da es „die“ Bundesförderung nicht gibt. Dennoch konnten einige übergreifende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Das Ergebnis der bürokratischen Belastungen im Zuwendungsrecht liegt insgesamt bei rund 93 Mio. Euro. Dies macht

gemessen an der Gesamtbelastung der Bürokratiekosten der Wirtschaft von rund 50 Mrd. Euro einen Anteil von 0,2 Prozent aus.

- Bei einem Gesamtfördervolumen der im Jahr 2007 begonnenen Projektförderungen lt. Zuwendungsdatenbank des Bundes von rund 9 Mrd. Euro liegt der Anteil der bürokratischen Belastung im Verhältnis zum Fördervolumen bei rund 1 Prozent.

- Der weitaus größte Anteil der Belastung geht auf die Projektförderung zurück (92,9 Mio. Euro), während die institutionelle Förderung lediglich mit knapp 0,5 Mio. Euro zu Buche schlägt. Ursächlich für dieses große Ungleichgewicht sind die im Vergleich zur Projektförderung deutlich geringeren Fallzahlen der institutionellen Förderung. Die zeitliche Belastung einzelner Pflichten kann jedoch auch bei der institutionellen Förderung sehr hoch sein.

- Die aufwändigste Informationspflicht aus dem Zuwendungsrecht, der Antrag auf Projektförderung, gehört mit 58,7 Mio. Euro zu den 100 teuersten gemessenen Informationspflichten der Wirtschaft.

- Neben dem Antrag entstehen beim Zwischen- und Verwendungsnachweis die höchsten Belastungen. Hier liegt der Schwerpunkt auf der Datenbeschaffung und Aufbereitung.

- Die Fördervolumina bei „kleineren“ Einrichtungen, die einen Projektförderungsantrag stellen, sind signifikant geringer als bei den „größeren“ Antragstellern.

- Der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand wird maßgeblich durch die Höhe des Fördervolumens beeinflusst. Je höher die Fördersumme ausfällt, desto aufwändiger gestaltet sich die Erfüllung der Informationspflichten.

- Die Datenbank „profi-Online“, die als Hilfsmittel der Kommuni-

kationserleichterung zwischen Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber respektive Bewilligungsbehörde dienen soll, war bei vielen Zuwendungsnehmern unbekannt, da sie sich im Erhebungszeitraum noch in der Testphase befand. Im Bereich der Projektförderung wurde die Datenbank daher erst bei 7 Prozent der befragten Zuwendungsempfänger eingesetzt.

Zuwendungsempfänger wollen möglichst unkompliziert eine staatliche Förderung erhalten. Die jeweiligen Behörden benötigen aber für ihre Entscheidungen korrekte und vollständig ausgefüllte Anträge oder Nachweise. Deshalb kann nicht gänzlich auf Bürokratie verzichtet werden, um eine rechtlich einwandfreie und zweckmäßige Verteilung staatlicher Zuwendungen zu gewährleisten. Daher wird es auch immer Vorschriften geben, die von den Antragstellern bzw. Zuwendungsempfängern als Belastung empfunden werden. Ziel sollte es jedoch sein, diese Belastung so gering wie möglich zu halten.

Die Methode des Standardkosten-Modells hat sich bei der Messung des Zuwendungsrechts bewährt. Die Ergebnisse und Analysen aus den Befragungen des Statistischen Bundesamtes machen die bürokratischen Belastungen des Zuwendungsrechts transparent, geben wichtige Hinweise über die aufwändigsten Informationspflichten und zeigen Vereinfachungspotenzial aus der Sicht der betroffenen Zuwendungsempfänger auf. Diese Auswertungen können gemeinsam mit den Vereinfachungsvorschlägen Basis für einen Austausch zwischen den Bundesressorts zu bestimmten Förderpraktiken bieten. Ziel ist es, durch gegenseitiges Lernen Entlastungsmöglichkeiten für Zuwendungsempfänger zu identifizieren. Daher gilt es nun, diese Erkenntnisse von den zuständigen Bundesministerien prüfen und bewerten zu lassen.

Hierbei sollte insbesondere die Frage der Spürbarkeit bürokratischer Belastungen aufgegriffen werden. Diese sind im Bereich des Zuwendungsrechts unabhängig von der Höhe der errechneten Zahlen für die Zuwendungsempfänger erheblich. Damit dieses Verfahren die Empfänger von Zuwendungen in Zukunft so wenig wie möglich belastet, sollen Maßnahmen getroffen werden, damit u. a. auch Zuwendungsempfänger sich durch Vereinfachungen und Entlastungen wieder auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren können.

Die Bundesregierung hat den Abschlussbericht des Projekts unter www.bundesregierung.de/buero-kratieabbau veröffentlicht.

E-Mail: lars.limon-wittman@bk.bund.de

Martin Burgi/Klaus Schönenbroicher (Hrsg)

Die Zukunft des Verwaltungs-verfahrensrechts

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 116 Seiten, 39,- € ISBN 3-8329-5395-9



Über 30 Jahre nach

Erlass der Verwaltungsverfahrensgesetze erscheint es angezeigt, nun auch Fragen nach der Zukunftsfähigkeit und nach Verbesserungsmöglichkeiten dieser Regelwerk zu stellen. Für viele ist das VwVFG das „Grundgesetz der Verwaltung“. Aber kommt dem VwVFG in Verwaltung, Wirtschaft und Rechtswissenschaft tatsächlich noch die ursprünglich angelegte einheitliche Steuerungsfunktion zu? Oder wird sie vor allem durch Dekodifikationsstendenzen in einer Vielzahl an Teilrechtsordnungen, par pro toto sei hier das Umweltrecht genannt, abgeschwächt? Der vorliegende Band dokumentiert die Vorträge, die auf der Zusammenarbeit vom Innenministerium NRW und der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht (Ruhr-Universität Bochum) veranstalteten „Zukunftswerkstatt“ gehalten wurden.

(jk)