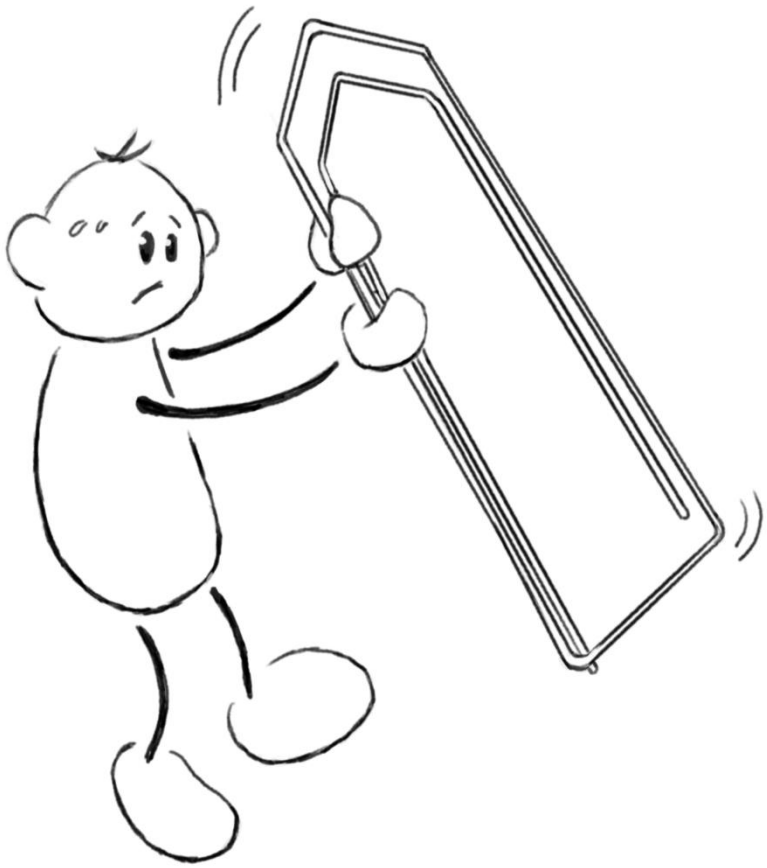
Rahmenbedingungen für zuwendungsfinanzierte Einrichtungen auf dem Prüfstand

Impulspapier zur Verwaltungsvereinfachung und zum Bürokratieabbau in Thüringen



DER PARITÄTISCHE
Thüringen

Rahmenbedingungen für zuwendungsfinanzierte Einrichtungen auf dem Prüfstand

Impulspapier zur Verwaltungsvereinfachung und zum Bürokratieabbau in Thüringen

Erstellt von:
Der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Thüringen e. V.

Datum/Stand: 17. Februar 2025

Themen:

- Bürokratieabbau im Zuwendungsverfahren
- Digitale und barrierefreie Verwaltungsprozesse
- Reformbedarf im Thüringer Reisekostengesetz
- Vereinfachung von Antrags- und Abrechnungsverfahren
- Stärkung von Gemeinkostenpauschalen
- Flexibilisierung der Mittelverwendung

Zielsetzung:
Dieses Papier formuliert Impulse und konkrete Handlungsvorschläge zur Entlastung sozialer Träger und Organisationen durch eine vereinfachte, effizientere Verwaltungsstruktur.

DER PARITÄTISCHE Thüringen

Inhaltsverzeichnis

Rahmenbedingungen für zuwendungsfinanzierte Einrichtungen auf dem Prüfstand - Impulspapier zur Verwaltungsvereinfachung und zum Bürokratieabbau in Thüringen 1

1. Allgemeine Hinweise: 2
   a. Aufwandsminimierung bei der Antragstellung, Mittelverwaltung und Abrechnung 2
   b. Thüringer Reisekostengesetz 2
2. Ausgestaltung der Förderbedingungen: 3
   a. Reduzierung des Verwaltungsaufwandes und Berücksichtigung von Gemeinkosten 3
   b. Anerkennung von Eigenmitteln und Rücklagenbildung 4
   c. Flexibilisierung der Mittelverwendung und Anerkennung von Pauschalen 5
   d. Prüfung des Umgangs mit regelmäßig wiederkehrenden Förderungen 6
   e. Definition von Ausnahmeregelungen beim Besserstellungsverbot 7
3. Antragsstellung: 7
   a. Etablierung eines schlanken und niedrigschwelligen Antragsverfahrens 7
   b. Sicherstellung angemessener Antragsfristen 8
   c. Vereinheitlichung von Antragsformularen 8
4. Bewilligung und Bescheidung der Anträge: 9
5. Verwendungsnachweis: 10
   a. Etablierung einfacher Verwendungsnachweise 10
   b. Anerkennung von Pauschalen 11
   c. Verkürzung der Prüfzeiten 11
   d. Harmonisierung der Praxis zur Verwendungsnachweisführung mit geltendem Recht 11
6. Serviceorientierung: 12
   a. Verständliches und nachvollziehbares Verwaltungshandeln 12
   b. Beschwerdestelle einrichten 13
7. Paritätische Impulse auf einen Blick 14
8. Fazit 16

Rahmenbedingungen für zuwendungsfinanzierte Einrichtungen auf dem Prüfstand - Impulspapier zur Verwaltungsvereinfachung und zum Bürokratieabbau in Thüringen

Unter dem Dach des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Landesverband Thüringen e. V. (nachfolgend „Paritätischer Thüringen“ genannt) sind aktuell 340 gemeinnützige Vereine und Organisationen zusammengeschlossen. Mit mehr als 30.000 hauptamtlichen Mitarbeitenden und mehr als 12.000 Ehrenamtlichen übernehmen die Paritätischen Mitgliedsorganisationen wesentliche gesellschaftliche Aufgaben im Sinne einer pluralen, bürgerschaftlichen und subsidiären Gesellschaft.

Die Mehrheit der Mitgliedsorganisationen des Paritätischen Thüringen erhalten für ihre Arbeit Zuwendungen der öffentlichen Hand. Als Zuwendungen sind die sogenannten „freiwilligen Geldleistungen“[1] zur Erfüllung bestimmter Zwecke zu verstehen. Diese Geldleistungen werden im Rahmen einer Projektförderung oder institutionellen Förderung vergeben. Insbesondere im Rahmen der Projektförderung werden die Mittel im Rahmen einer Anteils-, Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung sowie in seltenen Fällen als Pauschalfinanzierung ausgezahlt. Ein erheblicher Teil sozialer Einrichtungen finanziert so ihre Angebote und Projekte für Menschen in Thüringen und trägt damit maßgeblich zu einer lebendigen und lebenswerten Gesellschaft bei. Der enorme bürokratische Aufwand sowie die hohen Unsicherheiten im Zuwendungsverfahren wirken sich negativ auf die Berufsperspektive der Beschäftigten aus und erschweren in Krisenzeiten und in Zeiten einer zunehmenden Verschärfung des Fachkräftemangels die Gewinnung und Bindung von geeignetem und qualifiziertem Fachpersonal. Es herrscht also eine hohe Dynamik in den unterschiedlichen sozialen Arbeitsfeldern gemeinnütziger Träger. Demgegenüber steht ein starres System an zuwendungsrechtlichen Grundlagen und ein ebenso starres Verwaltungshandeln.
Der Paritätische Thüringen nimmt in den letzten Jahren zunehmende Problemanzeigen von Trägern und Einrichtungen im zuwendungsfinanzierten Bereich wahr.
Angesichts der aktuellen prekären Haushaltssituation auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene stehen diese sogenannten „freiwilligen Leistungen“ immer wieder zur Disposition.

Aus diesem Grund sieht der Paritätische Thüringen dringenden Handlungsbedarf. Nachfolgend finden Sie eine Zusammenfassung unserer Impulse und unsere Schwerpunkte und Anregungen.

[1] Der Begriff „freiwillige Leistungen“ wird vom Paritätischen Thüringen kritisch bewertet. Die Begrifflichkeit schreibt Trägern eine „Bittstellerrolle“ zu, die suggeriert, dass Träger etwas vom Staat wollen. Dies wirkt sich negativ auf die Finanzierungsverhandlungen aus. *„Zuwendungen sind staatliche Geldleistungen, mit denen die Empfänger Aufgaben erfüllen, die im erheblichen öffentlichen Interesse liegen.“(Quelle: Volker Meyer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden). Das bedeutet, mit Zuwendungen werden staatliche Ziele verfolgt. Somit besteht aus unserer Sicht eine objektive Rechtsverpflichtung zur Förderung.*

1. Allgemeine Hinweise:

a. Aufwandsminimierung bei der Antragstellung, Mittelverwaltung und Abrechnung

Im Allgemeinen ist zu konstatieren, dass sich der Prozess von der Antragstellung, über die Mittelverwaltung bis hin zur Abrechnung und zum Verwendungsnachweis für alle Prozessbeteiligten (Antragstellende, Mittelgebende, Prüfende) sehr aufwändig gestaltet. Dies begründet sich darin, dass u. a. die Antragstellung sowohl in Papierform als auch digital dem Fördermittelgeber zugeleitet werden muss. Ähnlich verhält es sich mit dem Verwendungsnachweis.

Anregung:
Eine Umstellung auf ein digitales und barrierefreies Antrags-, Mittelverwaltungs-, Abrechnungs- und Verwendungsnachweissystem mit einfachen, einheitlichen Formularen in Leichter Sprache führt zu einer deutlichen Verwaltungsvereinfachung im Verfahrensablauf sowohl für Fördermittelgeber als auch Fördermittelempfänger. Weiterhin sollten die digital eingereichten Daten in einer übersichtlichen digitalen Ablage im Förderportal jederzeit für alle Beteiligten sichtbar sein. Zudem wäre die Finanzierung über Pauschalen immens verwaltungsvereinfachend – für alle Parteien.

b. Thüringer Reisekostengesetz

Die Rahmenbedingungen des Thüringer Reisekostengesetzes sind veraltet und bedürfen dringend einer Überarbeitung und Aktualisierung. Oftmals stehen den Mitarbeitenden keine Dienstfahrzeuge zur Verfügung, so dass die Nutzung von Privatfahrzeugen für dienstliche Zwecke zur Leistungserfüllung zwingend erforderlich ist. Unsere Mitgliedsorganisationen signalisieren uns, dass es zunehmend schwieriger wird, Mitarbeitende zur Nutzung ihres Privatfahrzeuges für dienstlich veranlasste Reisen zu gewinnen. Werden von Trägern für spezielle Angebote Dienstfahrzeuge vorgehalten, sollen laut Zuwendungsgeber Abwägungen getroffenen werden, inwiefern die Dienstfahrten im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit mit dem Pkw oder dem öffentlichen Personennahverkehr zu tätigen sind. Die Kosten für die grundsätzliche Bereitstellung eines Dienstwagens werden mit Blick auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzelner Fahrten nicht ausreichend mitgedacht. Zwangsläufig führt der bürokratische Aufwand in der Nachweisführung von Fahrten dazu, dass sich Träger für oder gegen mobile Angebote entscheiden müssen.

DER PARITÄTISCHE Thüringen

Anregung:
Es bedarf aus unserer Sicht einer umfassenden Reformierung des Thüringer Reisekostengesetzes. Die Höchstbeträge für Übernachtungen sind nicht mehr marktkonform. Die fehlende Erstattung von Parkgebühren entspricht nicht der Realität.

2. Ausgestaltung der Förderbedingungen:

a. Reduzierung des Verwaltungsaufwandes und Berücksichtigung von Gemeinkosten

Die Ressourcen für den gesamten Verwaltungsaufwand zur Beantragung und Abrechnung von Drittmitteln wird größtenteils als nicht förderfähig anerkannt und folglich nicht refinanziert. Der über die Jahre gestiegene Verwaltungsaufwand der Förderungen führt insbesondere bei kleinen Vereinen, welche zumeist aus ehrenamtlich aktiven Vorstandsmitgliedern bestehen, zu einer hohen Belastung und dazu, dass sich immer weniger Ehrenamtliche für das Amt des Vorstandes gewinnen lassen. Der Legitimationsdruck bei Verhandlungen oder Abrechnungen wird zunehmend als Zumutung und Gängelei empfunden. Zudem steigt die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden in den letzten Jahren an, da diese zunehmend zur Entlastung der Vorstände beitragen und sehr viel Zeit für bürokratische Prozesse aufwenden. Zeit, die dann für die konkrete soziale Arbeit vor Ort fehlt, die Leistungsfähigkeit sozialer Organisationen mindert und aus Sicht des Paritätischen Thüringen mit den vorgegebenen Haushaltsgrundsätzen der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht mehr vereinbar sind.
Kosten zur Bewirtschaftung und Instandhaltung von Einrichtungen werden in vielen Arbeitsbereichen durch die Sachkostenpauschale kaum abgedeckt oder zum Teil den nicht förderfähigen Kosten zugeordnet. Das führt dazu, dass diese Unkosten bereits bei der Ausgestaltung von Haushaltstiteln nicht gesehen werden und in dem weiteren Förderverfahren für den Staat keine Rolle spielen. Diese sogenannten „blinden Flecken“ in der Zuwendungsfinanzierung können und wollen sich Träger langfristig nicht mehr leisten.

Anregung:
Verwaltungsaufgaben, welche im Zusammenhang mit der Projekttätigkeit stehen, sollten als förderfähig anerkannt werden und entsprechend in den Förderbedingungen Eingang finden. Dies entlastet ehrenamtliche Vorstände und trägt zur Professionalisierung des Verwaltungshandelns, insbesondere bei kleinen Trägern, bei.

Gemeinkosten werden in der derzeitigen Förderpraxis in keinem angemessenen Umfang als förderfähig anerkannt. Zu den Gemeinkosten[2] zählen jene Ausgaben, welche durch die Nutzung der Infrastruktur (für Verwaltung, Miete für Räumlichkeiten, Ausstattung) des Zuwendungsempfängers entstehen und nicht unmittelbar einzelnen geförderten Projekten zugeordnet werden können. Die Höhe der als zuwendungsfähig anerkannten Gemeinkosten bei geförderten Projekten ist sehr unterschiedlich und insgesamt zu niedrig angesetzt. Zudem werden Ausgaben von Zuwendungsgebern sehr unterschiedlich bewertet und individuell als nicht zuwendungsfähig definiert. Ebenso ist die Erstellung der Einzelnachweise (Kleinstbeträge, nachvollziehbare Umlageschlüsse) von Gemeinkosten für viele Träger ein Problem.

Anregung:
Zur Vereinfachung der Bürokratie und des Verwaltungsaufwandes ist es erforderlich, eine einheitliche Fördergrundrichtlinie zu schaffen, welche Begrifflichkeiten und Prozesse eineindeutig definiert. Zudem ist die Anerkennung einer angemessenen Gemeinkostenpauschale (ohne Einzelnachweise) für Verwaltungskosten ein wesentlicher Bestandteil, um zuwendungsfinanzierte Angebote für Träger attraktiv zu gestalten. Der Paritätische Thüringen fordert eine angemessene Pauschale im Rahmen von 10 bis 15 % für Gemeinkosten in allen Zuwendungen ohne Einzelnachweise, basierend auf den zuwendungsfähigen Gesamtkosten.[3]

b. Anerkennung von Eigenmitteln und Rücklagenbildung

Trotz der Maßgabe, Angebote wie Beratung, Prävention, Bildung kostenfrei anzubieten, wird in vielen Förderbereichen ein nicht unerheblicher Anteil an Eigenmitteln von den Zuwendungsempfängern gefordert. Die Erwirtschaftung von Eigenmitteln stellt insbesondere kleine Träger, deren Eigenmittel sich ausschließlich über Spenden und Mitgliedsbeiträge zusammensetzen, vor große Herausforderungen und gefährdet die Trägervielfalt.

[2] Nach der Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGST - setzen sich Gemeinkosten zusammen aus verwaltungsweiten Gemeinkosten (Verwaltungs-Overhead) und fachbereichsinternen Gemeinkosten (Fachbereichs-Overhead) (vgl. KGST-Bericht 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“, S. 13).

[3] Ebd., Bericht Nr. 9/2018, S. 14, Abs. 4.3. Die KGST empfiehlt bei Büroarbeitsplätzen einen Gemeinkostenzuschlag von 20% und bei Nichtbüroarbeitsplätzen einen Zuschlag von 15%.

Anregung: *Eine Anerkennung von ehrenamtlichem Engagement als fiktive Ausgabe wäre für die Zuwendungsempfänger hilfreich, bei denen ein Mindesteigenanteil eingebracht werden muss. Hierzu zählt z. B. aus dem Thüringer Musterbetreibervertrag Kita die sog. Muskelpauschale.*[4] *Grundsätzlich sollte für staatliche Aufgaben, bei denen keine Einnahmen erwirtschaftet werden dürfen, der Eigenanteil gemeinnütziger Träger auf ein Minimum reduziert werden.*

Jeder normale Betrieb arbeitet mit Rücklagen. Die Rücklagenbildung ist ein wesentlicher Bestandteil der Risikominimierung für Vorstände und Geschäftsführung. Im Rahmen der Anerkennung der Gemeinnützigkeit ist steuerrechtlich die Rücklagenbildung in einem eingeschränkten Umfang möglich. Daran sollten sich auch die zuwendungsrechtlichen Regelungen bei institutioneller Förderung orientieren.

c. Flexibilisierung der Mittelverwendung und Anerkennung von Pauschalen

Das Jährlichkeitsprinzip erweist sich in der Praxis als unwirtschaftlich, weil es mit einem hohen Nachweisaufwand verbunden ist. Häufige Verzögerungen bei der Bewilligung der Fördermittel führen dazu, dass viele Projekte erst sehr spät im Jahr durchgeführt werden, während in den ersten Monaten kaum etwas stattfinden kann. Eine Flexibilisierung bei der Mittelverwendung ist bisher in der Thüringer Zuwendungspraxis nicht gegeben.

Anregung:
Bei absehbar mehrjährigen Maßnahmen oder „jährlich wiederkehrenden“ Zuwendungen (z. B. Förderung Familienverbände, Beratungsstellen) sollte eine Übertragbarkeit von Fördermitteln ins Folgejahr sowie die Mittelübertragung auf das folgende Haushaltsjahr durch einfache Verwaltungsverfahren ermöglicht werden. Insbesondere auch dann, wenn Maßnahmen, u. a. durch besondere und unvorhersehbare Vorkommnisse (Pandemie, Krankheit, Personalwechsel), nicht wie geplant umgesetzt werden konnten, müssen rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, nicht verausgabte Fördermittel in das nächste Jahr zu übertragen. Damit werden der Antrags- und Nachweisaufwand reduziert und kleinere Verschiebungen zwischen den Haushaltsjahren (im Rahmen der Mittelverwendungsfrist) ermöglicht.

Bei der Projektförderung ist der Finanzierungsplan mit Blick auf das Gesamtergebnis verbindlich. Einzelansätze können nur um 20 % v.H. überschritten werden, soweit diese durch Einsparungen in anderen Ansätzen kompensiert werden können. Die Möglichkeit einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit von förderfähigen Personal- und Sachkosten ist nicht gegeben.

[4] Musterbetreibervertrag Kita: § 9 „Eigenbeteiligung der Träger“ Abs.1 e) „Ehrenamtliche Arbeitsleistungen, sofern es sich um Tätigkeiten handelt. Die als Betriebskosten anerkannt sind (z.B. Renovierung, gärtnerische Arbeiten) § 9 Abs. 2 Unbare – ehrenamtliche – Arbeitsleistungen orientieren sich in ihrer Bewertung am jeweils geltenden Mindestlohn Der Nachweis erfolgt in einem vereinfachten Verfahren.

In der Praxis hat diese Vorgabe zur Folge, dass Projektträger im laufenden Haushaltsjahr regelmäßig Änderungsanträge beim Zuwendungsgeber einreichen müssen, um zum Teil minimale Änderungen in der Finanzplanung bewilligen zu lassen. Einfache Änderungsmitteilungen sind nicht mehr ausreichend. Der bürokratische Aufwand für Träger sowie für die Verwaltung steht auch hier oftmals in keinem Verhältnis zur Antragsänderungssumme.

Anregung:
Aus Sicht des Paritätischen Thüringen sollten Minderausgaben beim Personalbudget zur Verstärkung des Sachkostenbudgets verwendet werden und umgekehrt genutzt werden können. Insgesamt sollten die Finanzierungspläne vereinfacht werden und sich auf pauschalierte Ansätze reduzieren. Eine solche Pauschalierung muss sodann in der Prüfung als „echte" Pauschale anerkannt werden und sollte nicht durch die tatsächliche Ausgabe in Form von Einzelnachweisen belegt werden müssen. Dies hätte den Vorteil, auf zeitraubende Änderungsanträge bei kleineren Beträgen verzichten und den Abrechnungsaufwand immens erleichtern zu können. Zudem sollten die Pauschalen in den Förderbedingungen einer Dynamisierung unterliegen, damit aktuelle Gegebenheiten Berücksichtigung finden. Eine Anwendung von Pauschalen als „echte Pauschalen" führt zu einer deutlichen Reduzierung des Verwaltungsaufwands auf allen Seiten.[5]
Im Rahmen von Änderungsanträgen müssen absehbare Änderungen in einem Antrag zusammengefasst werden können. So vermeidet man eine Vielzahl von Änderungsanträgen, die jeweils einzeln beschieden werden müssen und spart Personalkosten.

d. Prüfung des Umgangs mit regelmäßig wiederkehrenden Förderungen

Bei verschiedenen Angeboten der sozialen Landschaft in Thüringen erfolgt eine Finanzierung im Rahmen der Projektfinanzierung, obwohl die Förderung regelmäßig wiederkehrend ist und somit der originären Definition eines Projektes entgegenläuft. Dies betrifft u.a. die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, die Migrationsberatungsstellen, die Verbraucherinsolvenzberatungsstellen, die Interventionsstellen, die Täterberatung, die Frauenhäuser sowie die Landesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz.

Anregung:
Für Einrichtungen, die regelmäßig wiederkehrende Förderungen erhalten, sollten Finanzierungsalternativen sondiert werden. Zum Beispiel institutionelle Förderung oder Verpflichtungsermächtigungen für mindestens drei Jahre.

[5] Verweis auf den Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses Thüringen (Beschluss-Reg. 96/23 – Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur Sicherung der kinder-, jugend- und familiengerechten sozialen Infrastruktur)

e. Definition von Ausnahmeregelungen beim Besserstellungsverbot

In Thüringen gilt das Besserstellungsverbot nach § 12 ThürHhG. Grundsätzlich ist das Besserstellungsverbot bei der institutionellen Förderung sowie bei der Projektförderung anzuwenden, wenn die Gesamtausgaben der Zuwendungsempfänger überwiegend aus der öffentlichen Hand bestritten werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen, insbesondere dann, wenn der vom Land verfolgte Zweck nicht erfüllt werden kann, können Abweichungen vom Besserstellungsverbot vom Finanzministerium zugelassen werden.
Für zuwendungsfinanzierte Arbeitsfelder ist aus Sicht des Paritätischen Thüringen zunächst zu prüfen, inwieweit das Besserstellungsverbot anzuwenden ist. Wenn vergleichbar angestellte Beschäftigte in der Thüringer Landesverwaltung oder Kommunalverwaltung nicht tätig sind, kann aus unserer Sicht kein Besserstellungsverbot greifen. Auch sollte das Besserstellungsverbot keine Anwendung finden, wenn Zuwendungsempfänger bereits an abweichende tarifliche Regelungen gebunden sind.

Anregung:
Für Thüringen sollte, wie bereits in anderen Bundesländern seit Jahren üblich, eine Vorgabe geschaffen werden, dass die Anwendung tariflicher Regelungen, zu deren Einhaltung der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, nicht als Verstoß gegen das Besserstellungsverbot gewertet werden. Bei einer Tarifgebundenheit wäre kausal eine Kürzung der zuwendungsfähigen Personalausgaben auf die Höhe, der an vergleichbare Beschäftigte des Zuwendungsgebers gewährten Leistungen, zu begrenzen (Kappung).
Auch entsprechende Haushaltsrechtliche Regelwerke der Freien Hansestadt Bremen oder der Freien Hansestadt Hamburg wären eine Orientierung zur Abhilfe.

3. Antragsstellung:

a. Etablierung eines schlanken und niedrigschwelligen Antragsverfahrens

Es muss eine Verhältnismäßigkeit zwischen Fördersumme und dem notwendigen Aufwand für das Antrags-, Bewilligungs- und Prüfverfahren hergestellt werden. Bei wiederkehrenden Zuwendungen und gleichbleibenden Förderbedingungen ist eine umfangreiche Antragstellung erforderlich. Dies ist auch dann der Fall, wenn ein Folgeantrag zu stellen ist, obwohl die Förderbedingungen gleichbleibend sind.

Anregungen:
Eine Verlängerung der Förderdauer führt zu einer deutlichen Verwaltungsvereinfachung auf allen Seiten. Zudem ist es bei wiederkehrenden Zuwendungen mit gleichbleibenden Förderbedingungen sinnvoll, Erstanträge mit verwaltungsarmen Folgeanträgen zu ermöglichen.

b. Sicherstellung angemessener Antragsfristen

Im Projekt „Vielfalt vor Ort“ hatten Fachberatungsträger und Träger von Kindertageseinrichtungen aufgrund der zu kurzen Antragsfrist zeitliche Probleme, die Projektskizzen, Maßnahmenpläne, Antragsfristen und Personalgewinnung umzusetzen. Dies führte u. a. dazu, dass sich 48 Kindertageseinrichtungen weniger hierfür bewarben, als hätten gefördert werden können.

Anregung:
Für Projektförderungen sollte eine angemessene Frist für die Träger zur Beantragung der Projekte veranschlagt werden.

c. Vereinheitlichung von Antragsformularen

Vertreter*innen aus unseren Mitgliedsorganisationen kritisieren häufig den hohen Verwaltungsaufwand, wenn sie von mehreren Instanzen gefördert werden (Bund, Land, Kommune, Stiftungen). Alle Fördermittelgeber fragen die gleichen Daten, jedoch in sehr unterschiedlichen Verfahren, Anträgen und Formblättern, ab. Dabei unterscheiden sich die Anforderungen an die Quantität und Qualität der Antragstellung je nach Zuständigkeit.

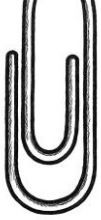
Anregung:
Einheitliche Antragsformulare sowie einheitliche Förderportale, differenziert nach Projektförderung und institutioneller Förderung, können zu einer Datentransparenz und Vereinfachung beitragen sowie den Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten deutlich reduzieren.

DER PARITÄTISCHE Thüringen

4. Bewilligung und Bescheidung der Anträge:

Im Sinne eines gerechten Bewilligungsverfahrens müssen auch Zuwendungsgeber an Informationspflichten gegenüber dem Träger und an Bewilligungsfristen gebunden werden. Allein der Grund fehlender Haushalte und die Möglichkeit eines vorzeitigen Maßnahmebeginns sowie die Gewährung von Abschlagszahlungen mindern nicht die Pflicht der Zuwendungsgeber, Anträge zeitnah nach Eingang zu bewerten und entsprechend frühzeitig Rückmeldung zu eventuellen Änderungsbedarfen zu geben. Es dauert teilweise sehr lange bis zur Bescheidung, in welcher der Antragsteller teilweise das Projekt bereits auf eigene Kosten und auf eigenes Risiko umsetzt. Bewilligungen kommen unter Umständen erst im Herbst für das laufende Haushaltsjahr. Die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmebeginns birgt stets die Gefahr, dass die beantragte Fördersumme von der bewilligten Fördersumme abweicht und somit allein der Zuwendungsbeantragende das wirtschaftliche Risiko trägt. Auch unterscheiden sich das Verwaltungshandeln und die Entscheidungen zu Abschlagszahlungen je nach Zuständigkeit, was Verständnisfragen aufwirft. Die Kompensierung von langen Bearbeitungszeiten und späten Kürzungen der Antragssumme durch Zuwendungsempfänger über Eigenmittel, Überbrückungskredite, Kompromisslösungen mit Vertragspartner*innen ist zur „Normalität“ geworden und findet im Verwaltungshandeln keine Anerkennung. Die Wartezeit bis zum endgültigen Zuwendungsbescheid ist insbesondere für die ehrenamtlichen Vorstände eine starke unternehmerische, als auch psychische Belastung. In dieser unsicheren Zeit wird die Kommunikation zwischen Zuwendungsgeber und Trägern als unzureichend und einseitig beschrieben und das Argument der sogenannten „freiwilligen Leistungen“ verwaltungsseitig als Rechtfertigung ausgenutzt.

Anregung:
Grundsätzlich benötigen Zuwendungsempfänger eine größere Rechtssicherheit im Bewilligungs- und Prüfverfahren sowie eine zügigere Bearbeitung der Anträge. Die Zuwendungsgeber sollten an konkrete Informations- und Bewilligungsfristen gebunden werden, sodass die Bescheidung der Anträge zeitnah – in einer fest definierten Frist – vonstattengeht. Damit könnte z. B. ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn bereits an eine fachliche Überprüfung des Antrags gebunden sein. Zinsen für Überbrückungskredite müssten bei unverhältnismäßig langen Bewilligungszeiträumen vom Zuwendungsgeber übernommen werden.



DER PARITÄTISCHE Thüringen

5. Verwendungsnachweis:

a. Etablierung einfacher Verwendungsnachweise

Zur Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens können die Finanzministerien der Länder eigene ergänzende Regelungen zu einzelnen zuwendungsrechtlichen Regelungen erlassen.

In Schleswig-Holstein wurden bspw. vom zuständigen Finanzministerium Erleichterungen bei der Gewährung von Zuwendungen für Zuwendungsempfänger mit überwiegend ehrenamtlichen Mitarbeitenden und für Landeszuwendungen, die nicht über 50.000 EUR hinausgehen, erlassen. Des Weiteren lassen die Verwaltungsvorschriften eine ausgewogenere Formulierung bzgl. Erstattungs- und Zinsansprüchen zu. Hamburg praktiziert die frühzeitige Erteilung von Zuwendungsbescheiden, die einen Vorbehalt hinsichtlich des ausstehenden Haushaltsbeschlusses enthalten.

Für Thüringen existieren solche Regelungen bisher nicht. Mitgliedsorganisationen berichten zunehmend von Schwierigkeiten bei der Verwendungsnachweisprüfung. Vor allem der hohe Verwaltungsaufwand für den von den Fördermittelgebern geforderten qualifizierten Verwendungsnachweis auch bei geringen Fördersummen von 50.000 bis 100.000 EUR führt zu einem hohen bürokratischen Aufwand auf allen Seiten.

Im Prüfverfahren selbst spielt die Wirksamkeit der geförderten Projekte eine untergeordnete Rolle. Eine Auswertung der zeitaufwendigen Sachberichte findet nicht statt und somit auch kein Monitoring von Angeboten über einen längeren Zeitraum. Dadurch gehen wichtige Impulse und Inhalte verloren und finden sich nicht in den Haushaltsvorbereitungen und Diskussionen wieder.

Anregung:
Für Thüringen ist die Erstellung eines Regelwerks bzw. eines Erlasses für geringfügige Zuwendungen bis zur Höhe von 100.000 EUR geboten. Darin sollten eine vereinfachte Antragstellung und die Anwendung eines einfachen Verwendungsnachweises verankert werden. Inhalte aus den Sachberichten müssen in einem Monitoringsystem erfasst werden. Eine Auswertung der Sachberichte muss im Rahmen des Controllings der einzelnen Förderbereiche erfolgen.

DER PARITÄTISCHE Thüringen

b. Anerkennung von Pauschalen

Derzeit ist die Gewährung von Pauschalen bei einigen Projekten im Rahmen des Verwendungsnachweises anhand von Einzelnachweisen zu belegen. Dies steht zum einem den Charakteristika einer Pauschalierung entgegen und führt zum anderen zu einem enormen Verwaltungsaufwand, welcher oftmals in keinem Verhältnis zur Fördersumme steht (siehe 5. a).

Anregung:
Eine solche Pauschalierung ist bei der Verwendungsnachweisprüfung als „echte" Pauschale anzuerkennen und darf nicht nachträglich durch tatsächliche Ausgabe in Form von Einzelnachweisen belegt werden müssen.

c. Verkürzung der Prüfzeiten

Bei einem Prüfungszeitraum von 5 Jahren sind die Verzinsungen auf Rückerstattung aktuell mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen und stellen gleichzeitig eine erhebliche finanzielle Belastung für Zuwendungsempfänger dar. Zudem erhöht die Möglichkeit mehrstufiger Prüfverfahren über verschiedene Institutionen (beispielsweise Landes- bzw. Bundesministerien, Rechnungshöfe, EU-Institutionen) ein unkalkulierbares zeitliches Risiko von verzinsten Rückerstattungen, was wiederum einen hohen wirtschaftlichen Faktor für den Träger darstellt. Erschwerend kommt hinzu, dass Zuwendungsempfänger in immer kürzeren Abständen mit Personalveränderungen und Wechseln der ehrenamtlichen Vorstände umgehen müssen. Späte Prüfungen stellen vor allem neue Mitarbeitende und Vorstände vor schier unlösbare Fragestellungen, die oftmals mit Resignation einhergehen.

Anregung:
Eine sehr zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung sollte Standard sein und somit das wirtschaftliche Risiko für den Träger minimieren. Damit ist auch für den Zuwendungsempfänger das Risiko von Zinszahlungen aufgrund von Fördermittelrückzahlungen kalkulierbar und finanzierbar.

d. Harmonisierung der Praxis zur Verwendungsnachweisführung mit geltendem Recht

Im Bereich Freie Schulen hat das TMBJS im Rahmen der Verwendungsnachweisführung für 2021 ein Formular erstellt, in welchem Overheadkosten und Abschreibungen rückwirkend seit 2021 als nicht mehr zuwendungsfähig geltend gemacht wurden. Dies entspricht nicht dem dazugehörigen Gesetz. Begründet hat das TMBJS diese Vorgehensweise mit einer geänderten Rechtsauffassung.

Anregung:
Korrekt wäre es gewesen, die veränderte Rechtsauffassung zum bestehenden Gesetz offen zu formulieren bzw. eine Gesetzesänderung anzustreben. Danach hätte sich dies im Verwaltungsakt der Erstellung des Formulars zum Verwendungsnachweis ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe niederschlagen können.

6. Serviceorientierung:

a. Verständliches und nachvollziehbares Verwaltungshandeln

Zur adäquaten Inanspruchnahme von Fördermitteln bedarf es für die Zuwendungsempfänger eines verlässlichen Ansprechpartners von Seiten des Zuwendungsgebers. In einigen Fällen bekommen Zuwendungsempfänger keine Bestätigung, dass Anträge, Unterlagen, Stellungnahmen beim Zuwendungsgeber eingegangen sind. Für Nachfragen zum Antrags-, Bewilligungs-, Prüfverfahren oder für sonstige Anliegen ist die Erreichbarkeit der öffentlichen Verwaltung, die Dauer, die Qualität und Verständlichkeit, Stichwort „Verwaltungsdeutsch“, von Rückmeldungen und Informationen stark von den bearbeitenden Personen oder Abteilungen abhängig. Eine Herausforderung ist es vor allem dann, wenn unterschiedliche Zuwendungsgeber für ein Angebot zuständig sind.

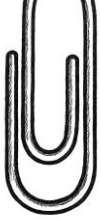
Anregung:
Für den Paritätischen gehört zur Vereinfachung und Entbürokratisierung auch ein verständliches und nachvollziehbares Verwaltungshandeln durch zentrale Akteure. Die Verwaltungssprache, wie sie zwischen Behörden, Ämtern und Verwaltung genutzt wird, muss sich in der Kommunikation mit Einrichtungen und Bürgern grundlegend ändern. Die Gesellschaft für Deutsche Sprache empfiehlt hierfür eine bürgernahe Verwaltungssprache, die darauf abzielt, Bescheide, Formulare und andere Texte von Behörden für Bürgerinnen und Bürger verständlich zu machen.[6]

[6] Vorteile für eine bürgernahe Verwaltungssprache sind unter: https://gfds.de/buergernahe-verwaltungssprache/ zu finden. Entsprechende Seminare werden dazu angeboten.

b. Beschwerdestelle einrichten

Im Zuwendungsverfahren kommen freie Träger immer wieder an den Punkt, an dem eine Klärung des Sachverhalts nur über ein Klageverfahren möglich ist. Zwar werden die Widerspruchsverfahren im Rahmen der Anhörung zum Bescheid von den Trägern genutzt, jedoch führen die Argumente in der Regel nicht dazu, dass sich Rückforderungsansprüche minimieren. Oft bleibt unklar, warum Entscheidungen verwaltungsseitig entgegen allen Einwänden und Erläuterungen getroffen werden. Hinzu kommt, dass Ermessensspielräume uneinheitlich und stark voneinander abweichend, teilweise auch gar nicht, genutzt werden. Das Klageverfahren als einziger Weg zur Klärung des Sachverhalts führt in eine Sackgasse, zu langen zeitlichen Prozessen und immensen Kosten bei allen Beteiligten. Zum einen ist kaum ein Zuwendungsemfänger in der Lage, diesen aufwändigen Prozess und das finanzielle Risiko einzugehen, zum anderen werden auf diese Weise Verwaltungsverfahren zum Stillstand gebracht, bis eine Klärung erfolgt ist. Für den Bereich der zuwendungsfinanzierten Einrichtungen existiert bisher keine neutrale Beschwerdestelle. Vermutliche Schieflagen im Verwaltungshandeln können nicht offiziell besprochen und geklärt werden, somit bleiben sie weiterhin bestehende Praxis und verhindern Bürokratieabbau und Transparenz im Zuwendungsverfahren.

Anregung:
Für die Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe werden bereits Schiedsstellen vorgehalten, um Konflikte außergerichtlich zu lösen. Die Einrichtung einer Beschwerde- oder Clearingstelle für den Bereich der Zuwendungsfinanzierung wäre ein nachhaltiges Instrument zur Klärung und Aufarbeitung von fragwürdigem Verwaltungshandeln gegenüber dem Leistungsempfänger und würde zu einem einheitlichen und transparenten Verwaltungshandeln beitragen. Alternativ wäre das Nutzen von vorhandenen Ermessensspielräumen anzuwenden.



7. Paritätische Impulse auf einen Blick

Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung im Sinne der Entbürokratisierung sollten sich künftig in den Fördergrundsätzen (Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Allgemeinen Nebenbestimmungen) wiederfinden.

Zur Vereinfachung der Bürokratie und des Verwaltungsaufwandes ist es erforderlich, einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen, welche Begrifflichkeiten und Prozesse eineindeutiger definieren.

Zur Förderung eines einheitlichen Verwaltungshandelns würden Qualitätsstandards zur Bearbeitung von Antragsverfahren, Bewilligungsbescheiden und Prüfverfahren die Möglichkeit bieten, die Prozesse für Zuwendungsempfänger transparenter zu gestalten sowie gleichzeitig eine Stärkung der Handlungskompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden bewirken.

Zur Klärung von Konflikten im Zuwendungsverfahren braucht es ein neutrales Beschwerdemanagement. Zweifelhaftes Verwaltungshandeln kann somit neutral aufgearbeitet und nachhaltig ausgeräumt werden.

Abgestimmte einheitliche Antragsformulare für alle Landesbehörden, differenziert nach Finanzierungsarten sowie einheitliche Portale mit einem transparenten Bearbeitungsstand und -fristen sind unumgänglich. Eine Umstellung auf digitale und barrierefreie Antrags-, Abrechnungs- und Mittelverwendungssysteme mit einfachen, einheitlichen Formularen in Leichter Sprache führen zu einer deutlichen Verwaltungsvereinfachung im Verfahrensablauf sowohl für Zuwendungsgeber als auch Zuwendungsempfänger. Die Bescheidung der Anträge muss zügiger und in einer fest definierten Frist erfolgen.

Zinsen für Überbrückungs- oder Kontokorrentkredite aufgrund von verspäteten Fördermittelbewilligungen sollten für Zuwendungsempfänger eine Ausnahme darstellen und bei nachgewiesener Notwendigkeit über die Drittmittel zu einer Refinanzierung führen.

Die Anerkennung einer angemessenen Gemeinkostenpauschale (ohne Einzelnachweise) für Overheadkosten und damit verbundene Verwaltungskosten sowie eine angemessene Sachkostenpauschale für die direkten Sach-Verwaltungskosten der Projekte (ohne Einzelnachweise) sind ein wesentlicher Bestandteil, um zuwendungsfinanzierte Angebote für Träger umsetzbar zu gestalten.

Verwaltungsaufgaben, welche im Zusammenhang mit der Projekttätigkeit stehen, sollten als förderfähig anerkannt werden und entsprechend in den Förderbedingungen Berücksichtigung finden.

Transparenz der Kosten als Grundlage für die Finanzierung z. B. von Overhead-Pauschalen wie in der Schulsozialarbeit (3.000 EUR): Dies setzt auch die Bereitschaft von Trägern voraus, ihre Overheadkosten offenzulegen.

Eigenanteile von Trägern zur Förderung staatlicher Aufgaben, bei denen keine Einnahmen erwirtschaftet werden, müssen auf ein Minimum reduziert werden. Ebenso sollte stärker als bisher die Anerkennung von ehrenamtlichem Engagement als fiktive Ausgabe und somit als Eigenanteil anerkannt werden.

Bei absehbar mehrjährigen Maßnahmen oder „jährlich wiederkehrenden“ Zuwendungen (z. B. Förderung Familienverbände, Beratungsstellen) sollte eine Übertragbarkeit von Fördermitteln ins Folgejahr ermöglicht werden. Die Mittelübertragung auf das folgende Haushaltsjahr sollte durch einfache Verwaltungsverfahren ermöglicht werden, insbesondere auch dann, wenn Maßnahmen - u. a. durch besondere und unvorhersehbare Vorkommnisse (Pandemie, Krankheit, Personalwechsel) - nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. Hierfür müssen rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, nicht verausgabte Fördermittel in das nächste Jahr zu übertragen.

Minderausgaben beim Personalbudget sollten zur Verstärkung des Sachkostenbudgets verwendet sowie Minderausgaben aus dem Sachkostenbudget zur Verstärkung des Personalbudgets genutzt werden können. Insgesamt sollten die Finanzierungspläne vereinfacht werden und sich auf pauschalierte Ansätze reduzieren. Eine solche Pauschalierung muss dann auch in der Prüfung als „echte“ Pauschale anerkannt werden und sollte nicht durch tatsächliche Ausgabe in Form von Einzelnachweisen belegt werden müssen.

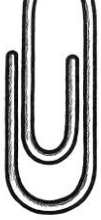
Bei immer wiederkehrenden jährlichen Förderungen braucht es verwaltungsarme Folgeanträge. Finanzierungsalternativen zur Projektförderung müssen stärker als bisher in Betracht gezogen werden, z. B. die institutionelle Förderung oder die Möglichkeit von Verpflichtungsermächtigungen über mehrere Jahre (3 - 5 Jahre).

Für Thüringen ist die Erstellung eines eigenen Regelwerks bzw. eines Erlasses für geringfügige Zuwendungen bis zur Höhe von 100.000 EUR geboten. Darin sollten eine vereinfachte Antragstellung und die Anwendung eines einfachen Verwendungsnachweises verankert werden.

Eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung kann das wirtschaftliche Risiko für den Träger minimieren.
Inhalte aus den Sachberichten müssen in einem Monitoringsystem erfasst werden. Nur so können wichtige Inhalte und Impulse repräsentativ über einen längeren Zeitraum erfasst, ausgewertet und für die Verhandlungen von Haushaltsansätzen genutzt werden.

Eine Reformierung und Vereinfachung des Thüringer Reisekostengesetzes wäre zeitgemäß. Die Höchstbeträge für Übernachtungen scheinen nicht mehr marktkonform. Die fehlende Erstattung von Parkgebühren entspricht nicht der Realität.

Für Thüringen ist eine Regelung für Ausnahmen vom Besserstellungsverbot nach § 12 Haushaltsgesetz Thüringen für Zuwendungsgeber mit Tarifverträgen festzulegen. Eine Orientierungshilfe bietet ein ebensolches Regelwerk der Freien Hansestadt Bremen oder der Freien Hansestadt Hamburg oder Sonderregelungen, wie sie bereits in Sachsen seit 2015 gelten.



8. Fazit

Mit Blick auf die sozioökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen sollte der Schwerpunkt von Fach- und Arbeitskräften der Sozialen Arbeit in der sozialen Arbeit und nicht in der Verwaltung der Angebote liegen.

Der Paritätische Thüringen fordert Landespolitik und Landesverwaltung auf, die bisherigen zuwendungsrechtlichen Regelungen mit Blick auf eine Entbürokratisierung und Passgenauigkeit zu den bestehenden Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Hierbei sind auch Best-Practice-Beispiele in der Vereinfachung der Zuwendungspraxis aus anderen Bundesländern in den Blick zu nehmen.

Der Paritätische fordert das Land Thüringen auf, seine Handlungsspielräume im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu prüfen und zu nutzen, um aktiv zu einer Entbürokratisierung im Zuwendungsbereich beizutragen.

Mit Blick auf die Zukunft bedarf es einer Reformierung der Bundes- und Landeshaushaltsordnung und deren Nebenbestimmungen sowie des Willens, die traditionellen öffentlichen Verwaltungen zu einer lernenden öffentlichen Verwaltung umzugestalten.

Impressum

Herausgeber:

Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Der Paritätische)
Landesverband Thüringen e. V.
OT Neudietendorf
Bergstraße 11
99192 Nesse-Apfelstädt

Telefon: 036202 26-0
Telefax: 036202 26-234

E-Mail: info@paritaet-th.de Internet: www.paritaet-th.de

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Katja Heinrich (Vorstandsvorsitzende), Petra Michels (stellv. Vorstandsvorsitzende), Christian Karl (stellv. Vorstandsvorsitzender)

Registereintrag:

eingetragen im Vereinsregister des Amtsgerichts Erfurt, Registernummer: VR 160366

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:

gem. § 27a UstG: 156/141/07585

Haftungsausschluss:

Der Paritätische Thüringen übernimmt keine Haftung für externe Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Ansprechpartner:

Steffen Richter

Redaktionelle Mitarbeit:

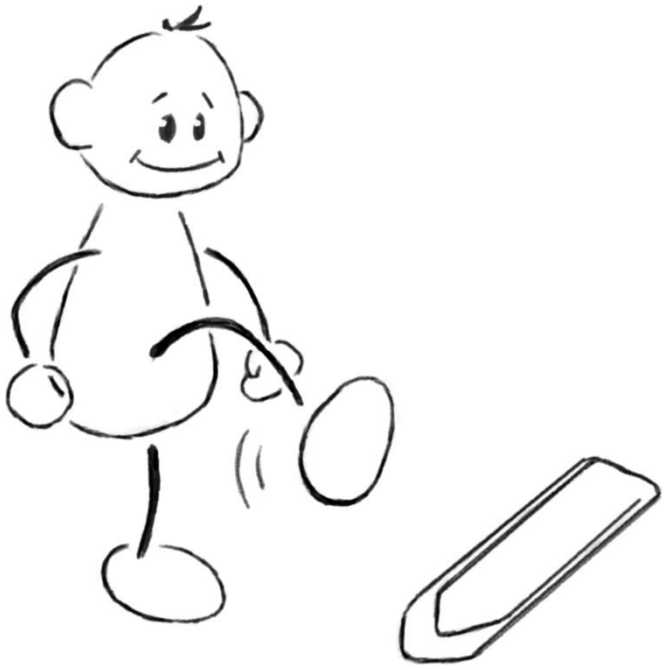
Julia Hohmann / Antje Koch / Corinne Laudan / Susann Steinbrück / Steffen Richter

Gestaltung/Layout:

Alexander Rudolf / Christian Kirchner

Bilder:

© Christian Kirchner



DER PARITÄTISCHE
Thüringen