



Bundeskanzleramt



DISTATIS
wissen.nutzen.

Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht

Abschlussbericht
August 2010

BürokratieAbbau
Zeit für das Wesentliche

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassende Vorbemerkungen	3
II.	Allgemeine Beschreibung des Standardkosten-Modells (SKM).....	5
II.1	Grundlagen	5
II.2	Definitionen und Begriffsabgrenzungen	5
II.3	Berechnungsparameter und Berechnungsweise	7
III.	Die Regelungen des Bundes für Zuwendungen und ihre Informationspflichten im Überblick ..	10
III.1	Rechtliche Rahmenbedingungen bei Zuwendungen des Bundes.....	10
III.2	Informationspflichten für die Zuwendungsempfänger im Überblick.....	12
IV.	Aufwandsmessung bei den Zuwendungsempfängern	13
V.	Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts	15
V.1	Ergebnisse im Überblick	15
V.2	Bürokratischer Aufwand durch die institutionelle Förderung.....	16
V.3	Bürokratischer Aufwand durch die Projektförderung	19
V.4	Übergreifende qualitative und quantitative Analysen	23
	Anhang: Vereinfachungsvorschläge.....	28
1.	Auswertung der geschlossenen Fragen	28
2.	Auswertung der offenen Fragen	29

1. Zusammenfassende Vorbemerkungen

I. Zusammenfassende Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat sich mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ zum Ziel gesetzt, Belastungen, die durch Informationspflichten bei Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung entstehen, messbar zu senken und neue Informationspflichten 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. Bislang hat das Statistische Bundesamt 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 der Wirtschaft durch Informationspflichten bis Ende 2011 abzubauen.

Viele Organisationen und Einrichtungen erhalten zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben und für die Umsetzung bestimmter Projekte durch die Bundesregierung finanzielle Unterstützung in Form von Zuwendungen.

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 seine Untersuchungen einzubeziehen.

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 Rechtssetzung“ zum Ziel gesetzt, auch in diesem Bereich überflüssige Bürokratie durch Informationspflichten zu reduzieren. Deshalb hat das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bun-

desregierung 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.

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

- Das Ergebnis der bürokratischen Belastungen im Zuwendungsrecht liegt insgesamt bei rund 93 Mio. Euro. Dies macht gemesen an der Gesamtbelaistung der Bürokratiekosten der Wirtschaft von rund 48,6 Mrd. Euro einen Gesamtanteil von 0,2 Prozent aus.
- Bei einem Gesamtfördervolumen der im Jahr 2007 begonnenen Projektförderungen lt. Zuwendungsdatenbank des Bundes¹ 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.

¹ Schätzung, die alle aus der Zuwendungsdatenbank des Bundes registrierten und zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 31. Dezember 2007 begonnenen Vorhaben mit Projektförderung des Bundes einbezieht. Diese Zahl hat keinen abschließenden Charakter, weil u. a. große Flächenprogramme (z. B. Umweltprämie oder Solardachförderung) nicht in der Zuwendungsdatenbank enthalten sind. Alle Ressorts sind grundsätzlich über die VV zur BHO verpflichtet, die Zuwendungsdatenbank zu pflegen und zu füllen.

- Neben dem Antrag entstehen beim Zwischen- und Verwendungsnachweis die höchsten Belastungen. Hier liegt insbesondere der Schwerpunkt auf der Datenbeschaffungs- 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 Kommunikationserleichterung 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 daher bei der Messung des Zuwendungsrechts bewährt. Die Ergebnisse und Analysen aus den Befragungen des Statistischen Bundesamtes machen die bürokratischen Belastungen des Zuwendungsrechts transparent und geben wichtige Hinweise über die aufwändigsten Informationspflichten und zeigen durch die Befragungen Vereinfachungspotenzial aus der Sicht der betroffenen Zuwendungsempfänger auf. Diese Auswertungen können gemeinsam mit den Vereinfachungsvorschlägen Basis für einen Austausch zwischen den Ressorts zu bestimmten Förderpraktiken bieten, mit dem Ziel, durch gegenseitiges Lernen Entlastungsmöglichkeiten für Zuwendungsempfänger zu identifizieren. Daher gilt es nun, diese Erkenntnisse durch die betroffenen Bundesressorts zu prüfen und zu bewerten.

II. Allgemeine Beschreibung des Standardkosten-Modells (SKM)

II.1 Grundlagen

Das Standardkosten-Modell ist eine Methode, um Bürokratiekosten einheitlich, vergleichbar und nachprüfbar darzustellen. Das Modell konzentriert sich auf einen klar abgegrenzten Bereich der bürokratischen Lasten, die Informationspflichten aus bürgerrechtlichen Regelungen. Im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 werden Informationspflichten in § 2 Abs. 1 wie folgt definiert:

„... Informationspflichten sind aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.“

Inhaltliche oder finanzielle Pflichten werden demnach nicht berücksichtigt. Das durch das Standardkosten-Modell vorgegebene systematische Vorgehen ermöglicht eine übergreifende Vergleichbarkeit und kann so Unverhältnismäßigkeiten aufzeigen. Im Gegensatz zu Prozessanalysen, die für einzelne Aufgaben die dafür notwendigen Arbeitsschritte detailliert untersuchen, werden im Standardkosten-Modell die zur Erfüllung einer Informationspflicht maßgeblichen Arbeitsschritte in 16 sogenannte „Standardaktivitäten“ zerlegt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass zur Erfüllung von unterschiedlichen Informationspflichten ähnliche Arbeitsschritte notwendig sind, die sich unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Pflichterfüllung in Kategorien einteilen lassen. Dies ermöglicht eine Analyse des Gesamtprozesses, der als „Standardprozess“ bezeichnet wird. Dieser Standardprozess muss jedoch nicht unbedingt immer aus allen 16 Standardaktivitäten bestehen. Vielmehr ist es so, dass meist eine begrenzte Auswahl der Standardaktivitäten bereits den gesamten Prozess abbildet. Der Standardprozess hat zwar eine gröbere Struktur und kann individuelle Einzelfälle nicht abbilden, bietet aber eine einheitliche Vorgehensweise über unterschiedliche Rechtsbereiche hinweg.

Es handelt sich also um ein Schätzmodell, bei dem es nicht darum geht, alle erdenklichen Verhaltensweisen abzudecken, sondern aus-

schließlich das „normaleffiziente“ Handeln zur Erfüllung der relevanten Vorschriften abzubilden. Spezifische Sonderfälle, die möglicherweise zu einem erhöhten Aufwand führen, werden nicht in die Betrachtung einbezogen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen daher typische Verhaltensweisen der Beteiligten. Da beim Standardkosten-Modell die Gesamtbelabung auf der Basis einer begrenzten Zahl von Befragungen bei ausgewählten Normadressaten ermittelt wird, kann es sich nur um eine Schätzung des bürokratischen Aufwands handeln.

II.2 Definitionen und Begriffsabgrenzungen

Der Untersuchungsgegenstand bei der Messung des Verwaltungsaufwandes mit Hilfe des Standardkosten-Modells sind die unmittelbaren und mittelbaren Informationspflichten im Sinne des NKR-Gesetzes. Gemäß Methodenhandbuch der Bundesregierung fallen auch Anträge auf staatliche Leistungen unter den Begriff der Informationspflichten.² Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Betroffenen nicht gegen Rechtsvorschriften verstößen, d. h. jeder, der einer Verpflichtung unterliegt, kommt dieser Pflicht auch nach (Vollständigkeitsannahme).

Die Normadressaten im Sinne des Standardkosten-Modells sind die von gesetzlichen Informationspflichten Betroffenen, denen Zeitaufwand und/oder direkte Kosten bei deren Erfüllung entstehen. Diese Adressaten der Messung sind in drei Klassen unterteilt, die in der Regel getrennt untersucht werden: Wirtschaft, Bürger und Verwaltung.

Zum Normadressaten „Wirtschaft“ gehört grundsätzlich jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, welche zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Neben Unternehmen werden dazu auch Vereine, Kirchen, Stiftungen, Parteien und Hochschulen sowie karitative Organisationen und der ehrenamtliche Sektor gerechnet. Ebenfalls als Betroffene zum Bereich „Wirtschaft“ zu zählen sind Unternehmen oder ebengenannte Einrich-

² Zur Beschreibung und Abgrenzung von Informationspflichten siehe Einführung des Standardkosten-Modells – Methodenhandbuch der Bundesregierung, Version 1, August 2006, Seiten 7ff.

tungen und Institutionen mit Sitz im Ausland, wenn diese – wie national ansässige Einheiten – durch ihre Tätigkeit in Deutschland von einer Informationspflicht berührt werden, die auf deutschem Bundesrecht beruht.

Aufgrund der sehr weit gefassten Definition konnten die Zuwendungsempfänger dem Normadressaten „Wirtschaft“ zugeordnet werden.

Jede Informationspflicht besteht gewöhnlich aus einer Reihe unterschiedlicher Informationen bzw. Daten, die bereitgestellt werden müssen (Datenanforderungen). So stellen zum Beispiel die in einer Norm für einen Antrag ver-

langten Einzelangaben, wie z. B. Name, Einkommen, Familienstand jeweils für sich betrachtet eine Datenanforderung dar. Diese Einzelangaben werden jedoch in dem Gesamtvor-gang „Antragstellung“ zusammengefasst und als eine Informationspflicht betrachtet. Der bürokratische Aufwand wird für den Gesamtvor-gang ermittelt.

Im Standardkosten-Modell werden, wie bereits erläutert, die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Arbeitsschritte in sogenannte Standardaktivitäten zerlegt. Für die Bürokratiekostenmessungen im Bereich der Wirtschaft handelt es sich dabei um die folgenden Aktivitäten (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Standardaktivitäten mit ausgewählten Beispielen

Nr.	Standardaktivität	Erläuterung, ggf. Beispiel
1	Einarbeitung in die Informationspflicht	Sich mit dem Antrag oder dem Verwendungs-nachweis vertraut machen und sich in die Unterlagen einarbeiten
2	Beschaffung der Daten	Daten und Informationen für das Antragsverfahren sammeln und zusammenstellen
3	Formulare ausfüllen, Beschriftungen, Kennzeichnungen oder Etikettierungen durchführen	
4	Berechnungen durchführen	Für die Erfüllung der Pflicht benötigte Berechnungen vornehmen, z. B. aus einzelnen Werten eine Summe bilden
5	Überprüfung der Daten und Einträge	Eigene Daten und Einträge intern prüfen
6	Fehlerkorrektur	Daten und Einträge nach dieser Prüfung gegebenenfalls korrigieren
7	Aufbereitung der Daten	Informationen oder Daten in Form von Gutachten, Berichten oder Tabellen aufbereiten
8	Datenübermittlung an zuständige Stellen und Veröffentlichungen	
9	Interne Sitzungen	Interne Besprechungen im Rahmen der jeweiligen Informationspflicht mit ausschließlich betriebseigenem Personal
10	Externe Sitzungen	Externe Besprechungen im Rahmen dieser Verpflichtung mit Personal, das nicht dem Zuwendungsempfänger zuzurechnen ist (z. B. Projektträger oder Kooperationspartner im Verbundprojekt)
11	Ausführen von Zahlungsanweisungen	Zahlungen, wie z. B. (Teil-)Rückerstattungen von Zuwendungen anweisen
12	Kopieren, Archivieren, Verteilen	
13	Prüfung durch externe Stellen	Prüfung durch Zuwendungsgeber oder Bundesrechnungshof begleiten und unterstützen
14	Korrekturen, die aufgrund der externen Prüfung durchgeführt werden müssen	
15	Weitere Informationsbeschaffung im Falle von Schwierigkeiten mit den zuständigen Behörden	Bei Rückfragen der Bewilligungsbehörde, z. B. bzgl. der Antragstellung, weitere Informationen vorlegen
16	Fortbildungs- und Schulungsteilnahmen	Teilnahme an Schulungen, die unmittelbar Inhalte des Zuwendungsrechts vermitteln

II. Allgemeine Beschreibung des Standardkosten-Modells (SKM)

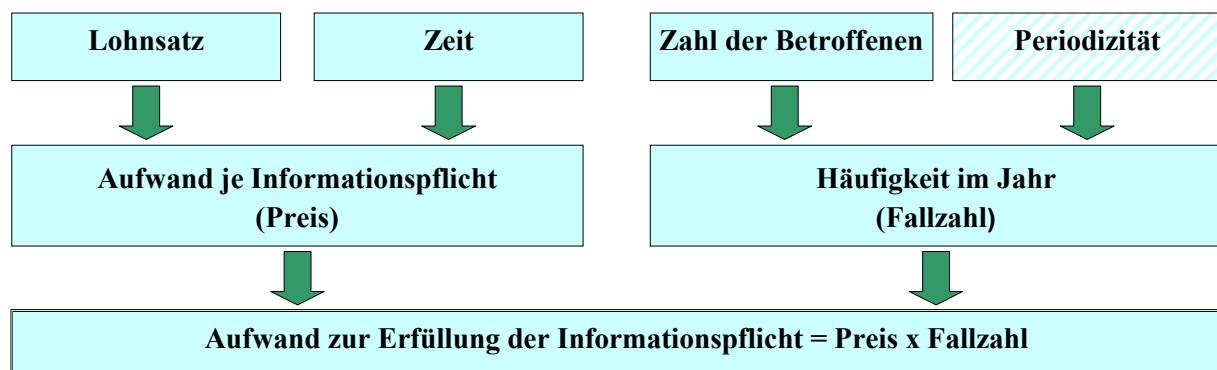
Gemessen werden die Zeiten, die für die Erledigung der jeweiligen Standardaktivitäten benötigt werden. Die Summe der Zeiten für die einzelnen Standardaktivitäten ist die Standardzeit zur Erfüllung der Informationspflicht.

II.3 Berechnungsparameter und Berechnungsweise

Für die Belastungsermittlung erfolgt zunächst eine Monetarisierung des Standardprozesses mit einem dem Qualifikationsniveau der Akteure entsprechenden Lohnsatz (Tarif). Um die

Gesamtbelaistung aus einer Informationspflicht – in der Regel auf Bundesebene – zu ermitteln, werden die Standardaktivitäten mit den Parametern Lohnsatz, Zeit, Zahl der Betroffenen und Periodizität bewertet. Der Lohnsatz und die Zeit ergeben die Kosten je Informationspflicht und die Zahl der Betroffenen und Periodizität die Häufigkeit einer Informationspflicht pro Jahr. Beides multipliziert ergibt den Gesamtaufwand einer Informationspflicht (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Modellparameter des Standardkosten-Modells



Für die Ermittlung des Parameters „**Lohnsatz**“ wurde vom Statistischen Bundesamt eine Tariftabelle entwickelt, die abhängig vom Wirtschaftszweig, von der Unternehmensgröße und dem Qualifikationsniveau den zu verwendenden Lohnsatz ausweist. Im Falle der Aufwandsmessung im Zuwendungsrecht wurde der durchschnittliche Lohnsatz über alle Wirtschaftszweige und Unternehmensgrößen zu Grunde gelegt gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003. Dies geschah zum einen, um der Verschiedenheit der Wirtschaftsbereiche, in denen die Zuwendungsempfänger tätig sind, Rechnung zu tragen und zum anderen, um die Berechnung der Belastung zu vereinheitlichen.

Der Parameter „**Zeit**“ spiegelt den Zeitbedarf in Minuten zur Erfüllung einer Informationspflicht wider. Dieser wird im Standardkosten-Modell mit Hilfe des Medians³ ermittelt. Die Parameter Zeit und Lohnsatz ergeben multipli-

ziert die Kosten für die einmalige Erfüllung der Informationspflicht (Preiskomponente).

Die Übermittlungshäufigkeit oder „**Periodizität**“ bestimmt, wie oft pro Jahr eine Informationspflicht von einem Betroffenen erfüllt werden muss. Sie kann sich bereits aus der gesetzlichen Regelung ergeben.

Mit der „**Zahl der Betroffenen**“ wird die Anzahl der Normadressaten (hier: Wirtschaft) bezeichnet, die von einer Informationspflicht betroffen sind. Die Zahl der Betroffenen kann einerseits dadurch bestimmt sein, dass der Normadressat gesetzlich verpflichtet ist, periodisch wiederkehrend einer Informationspflicht nachzukommen (z. B. bei der Umsatzsteuervoranmeldung). In diesem Fall bestimmt sich die Größe der Zielgruppe durch die Anzahl derer, die von der gesetzlichen Regelung betroffen sind. Bei anlassbezogenen Informationspflichten, denen die Normadressaten nur bei bestimmten Handlungen oder Ereignissen nachkommen müssen, definiert sich die Zahl der Betroffenen andererseits nur durch die Anzahl der tatsächlich auftretenden Fälle (z. B. Baugenehmigungen). Bei anlassbezogenen Informationspflichten ist die Anzahl der tatsächlich auftretenden Fälle pro Jahr die Häufigkeit.

Neben den beschriebenen Modellparametern können den Normadressaten bei der Erfüllung

³ Der Median (oder Zentralwert) halbiert die Werte einer nach ihrer Größe geordneten Folge von Mess- oder Rangwerten, so dass 50 Prozent über und 50 Prozent unter dem Median liegen. Im Unterschied zum Arithmetischen Mittel (auch Durchschnitt genannt) wird er durch Ausreißerwerte nicht beeinflusst, da seine Größe nur von den mittleren Werten einer geordneten Verteilung abhängt.

einer Informationspflicht zusätzlich direkte Kosten entstehen (sogenannte **Zusatzkosten**). Diese sind definitorisch ebenfalls als Teil der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell zu betrachten. Dabei werden drei Kategorien unterschieden: **Anschaffungskosten** (Aufwendungen für Anschaffungen, um spezielle Informationspflichten zu erfüllen, wie z. B. Kosten für eine spezielle Software, die ausschließlich zur Meldung bestimmter Daten an eine Behörde verwendet wird), **externe Kosten** (Aufwendungen für externe Dienstleistungsanbieter wie z. B. Steuerberater, Notare, Rechtsanwälte) und **sonstige Kosten** (z. B. Porto- und Kopierkosten).

Eine Reihe der im Zusammenhang mit einer staatlichen Informationspflicht bereitgestellten Informationen werden von Unternehmen im Rahmen der normalen geschäftlichen Tätigkeit ohnehin ermittelt. Es handelt sich bei dem für diese Tätigkeiten anfallenden Aufwand daher um sogenannte „**Sowieso-Kosten**“. Ein Unternehmen würde diese Verwaltungstätigkeiten auch ausführen, wenn keine gesetzliche Informationspflicht existierte. Sie sind deshalb nicht als Verwaltungsaufwand im Sinne des Standardkosten-Modells zu betrachten, der aus staatlich veranlassten Informationspflichten re-

sultiert. In der Praxis ist es allerdings häufig schwierig, die Verwaltungstätigkeiten zu ermitteln, die der Unternehmer „sowieso“ ausführen würde. Sie sind daher grundsätzlich Teil der Belastung. Sofern die Sowieso-Kosten jedoch abgrenzbar sind, werden sie in Abzug gebracht.

Gemeinkosten werden im Standardkosten-Modell nicht berücksichtigt. Dazu gehören bestimmte pauschale Kosten von Unternehmen, zum Beispiel Kosten für Immobilien (Miete oder Abschreibung), Telefon, Heizung, Elektrizität, IT-Ausstattung, usw.

Die jährliche Bürokratiebelastung aus einer Informationspflicht errechnet sich aus **Preis und Fallzahl**. Der Preis bezieht sich dabei auf das einmalige Erfüllen der Pflicht, die Fallzahl hingegen gibt die Anzahl der Fälle pro Jahr wieder. Der Preis einer bestimmten Tätigkeit setzt sich aus den Faktoren Zeit, Lohnsatz und Zusatzkosten zusammen:

$$\text{Jährliche Belastung einer Informationspflicht} = (\text{Zeit} * \text{Lohnsatz} + \text{Zusatzkosten}) * \text{Fallzahl}$$

Abbildung 2 zeigt beispielhaft einen Auszug aus einem Ergebnisbericht, wie ihn das Statistische Bundesamt für die Ressorts erstellt.

II. Allgemeine Beschreibung des Standardkosten-Modells (SKM)

Abbildung 2: Ergebnisbericht für eine Informationspflicht der Wirtschaft (Auszug)

Gesetz: MusterG

Paragraph: § 3

Beschreibung der IP: Statistik

IP gültig ab: 01.01.2007

Messung: Telefoninterview

Identifikationsnummer der Informationspflicht in der Datenbank	zuständiges Ressort	zuständiges Referat	Verbände-wünsche	Möglichkeit zur Online-übermittlung	Verpflichtende Online-übermittlung	Unterlagen online verfügbar	Datenanforderungen	
2006999999999999	XY	Z		Ja		Ja		--
Standardaktivitäten	Standardzeiten in Minuten je Fall	Unternehmensgrößenklasse 0 = Durchschnitt 1 = 1 - 49 2 = 50 - 249 3 = > 249	Wirtschaftszweig	Qualifikationsniveau	Lohnsatz in EUR pro Stunde	Zusatzkosten in € je Fall	Fallzahl pro Jahr	Belastung durch die Informationspflicht in Tsd. € pro Jahr
Standardzeit 1. Einarbeitung in die Informationspflicht(Min)	30	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 2. Beschaffung der Daten (Min)	90	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 3. Formulare ausfüllen, Beschriftungen, Kennzeichnungen oder Etikettierungen durchführen (Min)	20	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 4. Berechnungen durchführen (Min)	20	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 5. Überprüfung der Daten und Einträge (Min)	5	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 6. Fehlerkorrektur (Min)	3	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 8. Datenübermittlung an zuständige Stellen und Veröffentlichungen (Min)	5	0	A-O	2	28,50			
Standardzeit 12. Kopieren, Archivieren, Verteilen (Min)	1	0	A-O	1	19,30			
Summe Standardzeit	174				28,45	1,00	162.000	13.528
davon:								
0,00 Anschaffungskosten								
0,00 Externe Kosten								
1,00 Sonstige Kosten								

Die jährliche Belastung dieser Informationspflicht von 13,5 Mio. Euro (letzte Spalte) berechnet sich wie folgt aus den im Ergebnisbericht ausgewiesenen Parametern:

$$13\,528 = (174 \text{ Minuten} / 60 \text{ Minuten} * 28,45 \text{ Euro je Stunde} + 1,00 \text{ Euro}) * 162.000 / 1.000$$

Da der Tarif in Stunden angegeben wird, muss der Zeitwert von Minuten in Stunden umgewandelt werden. Hierfür dient die Division durch 60 Minuten. Die Division mit 1.000 ist erforderlich, um den Wert im Ergebnisbericht in Tausend Euro anzugeben (d. h. anstelle von 13.528.000 Euro 13.528 Tausend Euro).

III. Die Regelungen des Bundes für Zuwendungen und ihre Informationspflichten im Überblick

III.1 Rechtliche Rahmenbedingungen bei Zuwendungen des Bundes

Zahlreiche Organisationen und Institutionen erhalten für die Durchführung konkreter Vorhaben oder zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Bundesregierung finanzielle Unterstützung in Form von Zuwendungen. Diese Art der Förderung ist thematisch sehr breit gefächert. Sie orientiert sich rechtlich im Wesentlichen an den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsoordnung (BHO) und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV), den Vorgaben des jährlichen Haushaltsgesetzes mit dem Bundeshaushaltspoln sowie, insbesondere in der Projektförderung, an den jeweiligen Förderrichtlinien der Fachressorts.

Somit ist das Zuwendungsrecht Teil des Haushaltstrechts des Bundes und entfaltet zunächst gemäß § 3 Abs. 2 der 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 Zuwendungsempfänger wird erst durch die Förderentscheidung des Bundes in Form eines Zuwendungsbescheides mit seinen Bedingungen und Auflagen erzeugt.

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

Der o. g. Zuwendungsbescheid regelt das Rechtsverhältnis zwischen der geförderten Person oder Einrichtung und dem Bund. Bestandteil dieses Bescheides sind regelmäßig allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen entweder zur Projektförderung oder zur institutionellen Förderung. Die **Projektförderung** finanziert (anteilig) die Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne inhaltlich und zeitlich abgrenzbare Vorhaben. Die **institutionelle Förderung** hingegen finanziert eine Einrichtung und ihren Zweck als Ganzes.

Regelungen aus ressorteigenen Förderrichtlinien, z. B. zur Zuwendungsfähigkeit von bestimmten Ausgaben oder Kosten, können über sogenannte besondere Nebenbestimmungen zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden. Die o. g. allgemeinen und besonderen Nebenbestimmungen enthalten den weitaus größten Teil der vom Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Informationspflichten in Form von Bedingungen und Auflagen. Dazu gehören beispielsweise bestimmte Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit dem Abruf der Mittel oder konkrete Nachweispflichten für die Prüfung der wirtschaftlichen und zweckgebundenen Mittelverwendung.

Die allgemeinen und z. T. auch die besonderen Nebenbestimmungen werden nach Ausgaben und Kosten sowie nach bestimmten Zielgruppen, wie z. B. Gebietskörperschaften oder Unternehmen differenziert. Dies ist zum einen auf unterschiedliche Abrechnungssysteme (ausgaben- oder kostenbasiert) und zum anderen auf verschiedene Ausrichtungen (gewinn- oder gemeinwohlorientiert) zurückzuführen.

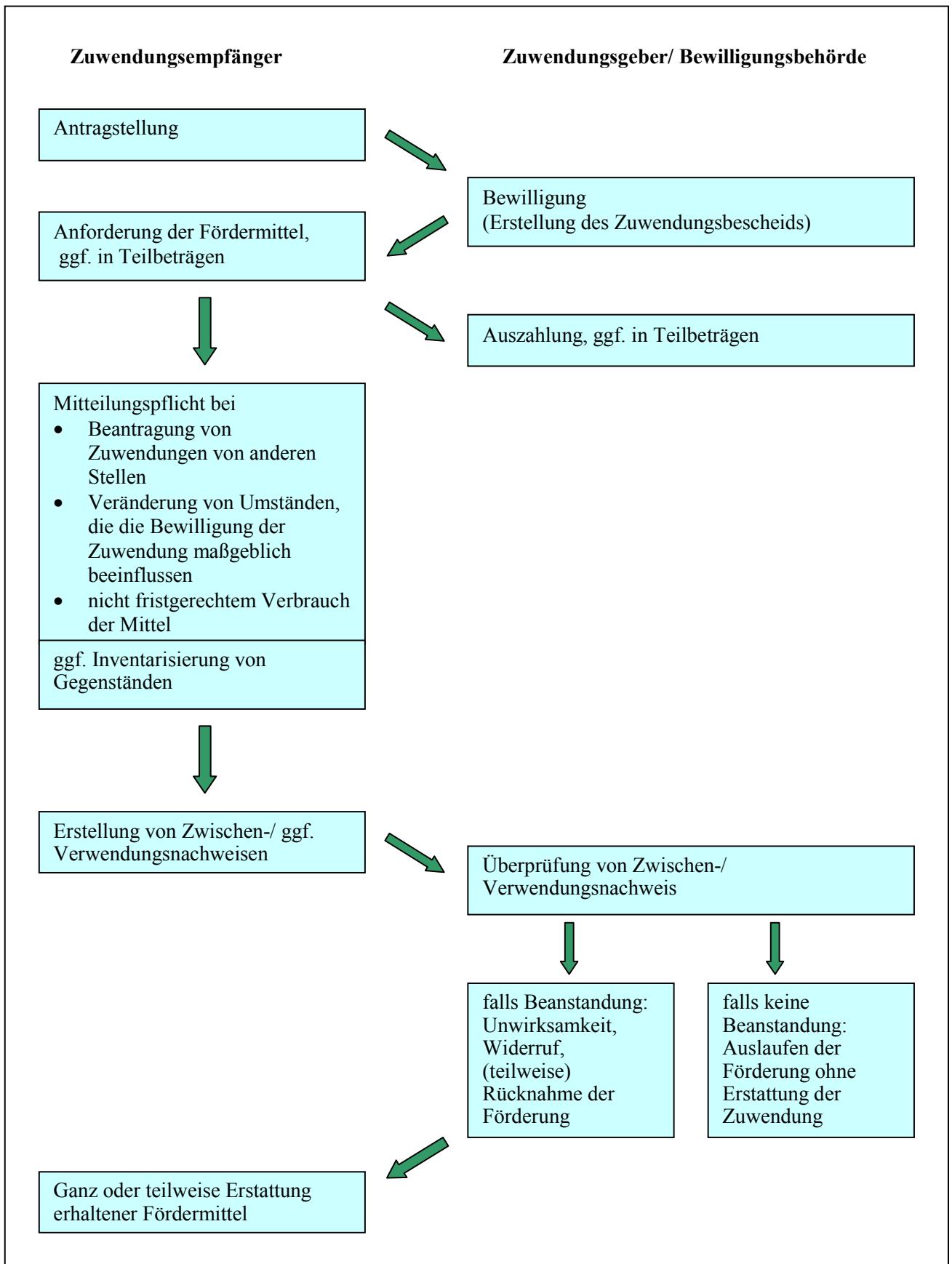
Bevor ein Projekt oder eine Einrichtung überhaupt eine Zuwendung des Bundes erhält, muss ein je nach Ressort unterschiedlich umfangreiches Antrags- und Begutachtungsverfahren mit bestimmten Informationspflichten durchlaufen werden. Anträge sind dabei häufig formgebunden und müssen gewisse Mindestangaben enthalten. Die rechtliche Grundlage für bestimmte Antragserfordernisse findet sich oft in Förderrichtlinien. Diese Richtlinien klären den potentiellen Zuwendungsempfänger über Fördermöglichkeiten, Fördervoraussetzungen und den Ablauf des Antragverfahrens auf.

Keine Zuwendungen sind hingegen Zahlungsverpflichtungen des Bundes aus der Vergabe von Aufträgen, Leistungen auf Grund von Rechtsvorschriften, Sachleistungen, der Ersatz von Aufwendungen, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge sowie Geldleistungen des Bundes an die Länder gemäß Artikel 104 b GG oder Artikel 91 a GG.

Der chronologische Ablauf einer Projektförderung durch den Bund mit seinen wesentlichen rechtlichen Verfahrensschritten wird in vereinfachter Form in Abbildung 3 dargestellt.

III. Die Regelungen des Bundes für Zuwendungen und ihre Informationspflichten im Überblick

Abbildung 3: Der mögliche Ablauf eines Projektförderverfahrens mit Bundesmitteln



III.2 Informationspflichten für die Zuwendungsempfänger im Überblick

Basierend auf den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 BHO sowie den entsprechenden All-

gemeinen Nebenbestimmungen und ggf. bestehenden ressortspezifischen Förderrichtlinien müssen Zuwendungsempfänger den in Tabelle 2 dargestellten Informationspflichten nachkommen.

Tabelle 2: Übersicht der gemessenen Informationspflichten

Institutionelle Förderung	Projektförderung	
Informationspflichten <ul style="list-style-type: none">• Fundstelle	Informationspflichten auf Ausgabenbasis <ul style="list-style-type: none">• Fundstelle/ Förderrichtlinie	Informationspflichten auf Kostenbasis <ul style="list-style-type: none">• Fundstelle/ Förderrichtlinie
Antrag auf institutionelle Förderung <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO	Antrag auf Projektförderung <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO	Antrag auf Projektförderung <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 3.1 Satz 1 zu § 44 BHO
	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Summarischer Nachweis von Teilbeträgen der Fördersumme) <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 7.3 zu § 44 BHO	
	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Verwendung von aus der Zuwendung beschafften Gegenständen während der zeitlichen Bindung) <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 8.2.4 zu § 44 BHO	
Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-I Nr. 1.5	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P Nr. 1.4	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Kostenbereich (Anforderung von Teilbeträgen der Fördersumme) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P-Kosten Nr. 1.3
Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, maßgebliche Änderungen, etc.) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-I Nr. 5	Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers im Ausgabenbereich (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, maßgebliche Änderungen, etc.) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P Nr. 5	Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers im Kostenbereich (Beantragung einer Förderung bei anderen Stellen, Änderung in der Finanzierung, etc.) <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P-Kosten Nr. 4
Inventarisierungspflicht <ul style="list-style-type: none">• ANBest-I Nr. 4	Inventarisierungspflicht <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P Nr. 4.2	Inventarisierungspflicht <ul style="list-style-type: none">• ANBest-P Nr. 4.2
Verwendungsnachweis <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO	Verwendungsnachweis <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO	Verwendungsnachweis <ul style="list-style-type: none">• VV Nr. 10.1 zu § 44 BHO

Die genannten Informationspflichten sind bindend für die Zuwendungsempfänger. Von einzelnen Zuwendungsgebern wird allerdings auf einen summarischen Nachweis von Teilbeträgen der Fördersumme verzichtet.

IV. Aufwandmessung bei den Zuwendungsempfängern

Für die Ermittlung des Zeitaufwands, der durch die im Zuwendungsrecht enthaltenen Informationspflichten anfällt, hat das Statistische Bundesamt überwiegend Vor-Ort-Interviews durchgeführt. Ein ausschlaggebendes Kriterium für die Wahl dieses Erhebungsinstruments war, dass bei einem persönlichen Interview die Bereitschaft für eine längere und ausführlichere Befragung höher ist, als dies zum Beispiel bei telefonischen Befragungen der Fall ist. So boten die Vor-Ort-Interviews die Möglichkeit, den Zeitaufwand für mehrere – zum Teil sehr komplexe – Informationspflichten im Rahmen eines Befragungstermins zu erheben. Die Abfrage mehrerer Informationspflichten gewährleistete wiederum einen Vergleich und eine bessere Abgrenzung zwischen den einzelnen Informationspflichten. Zudem konnten die Interviewerinnen und Interviewer durch den persönlichen Kontakt mit den Befragten besser einschätzen, ob eine Frage auch inhaltlich richtig verstanden wurde. Da an der Bearbeitung der Informationspflichten, die aus dem Zuwendungsrecht resultieren, oftmals mehrere Personen beteiligt sind, bot das Vor-Ort-Interview zudem die Möglichkeit, dass alle Beteiligten am Interview teilnahmen. So waren auf Seiten der Zuwendungsempfänger in Einzelfällen bis zu vier Personen an einem Interview beteiligt.

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

Das Spektrum der Förderungen reicht beispielsweise von der Bezuschussung

- 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 Breitohrfledermäusen bis zu
- der Umsetzung des Kinder- und Jugendplanes des Bundes.

Darüber hinaus ist das Spektrum der Zuwendungsempfänger ebenfalls breit gefächert. Befragt wurden beispielsweise

- Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts von Bund, Ländern, Kommunen, Kirchen, Hochschulen,
- Unternehmen unterschiedlichster Wirtschaftsbereiche,
- Vereine, Stiftungen,
- Forschungseinrichtungen.

Bei der Auswahl der Zuwendungsempfänger wurden hauptsächlich drei Kriterien berücksichtigt, um der Heterogenität der Grundgesamtheit einigermaßen gerecht werden zu können: Zunächst wurde nach den Zuwendungsgebern unterschieden, d. h. nach den 15 Ressorts, die angegeben hatten, Zuwendungen zu leisten. Durch eine an ressortbezogenen Förderspezifika orientierte Auswahl der zu befragenden Institutionen und Einrichtungen konnte ein breites Spektrum an unterschiedlichen Förderinhalten, aber auch ein sehr unterschiedlicher Kreis an Zuwendungsempfängern abgedeckt werden. Als ein weiteres Auswahlkriterium fungierte die Art der Förderung: Es wurde zwischen institutioneller Förderung, Projektförderung auf Ausgabenbasis und Projektförderung auf Kostenbasis unterschieden. Innerhalb dieser Befragungsgruppen wurde darauf geachtet, Zuwendungsempfänger mit unterschiedlich hohem Fördervolumen auszuwählen. Wo möglich und sinnvoll wurden weitere Auswahlkriterien berücksichtigt, wie bspw. Empfängergruppen (hier: kleine und mittlere Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Einrichtungen aus dem Bildungsbereich u. a. m.). Das Bezugsjahr der Erhebung war 2007.

Die Interviews wurden von ein bis zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes anhand des standardisierten Fragebogens, der üblicherweise bei der Wirtschaftsmessung eingesetzt wurde, geführt. Im Regelfall betraf die Befragung entweder die institutionelle Förderung oder die Projektförderung und nahm durchschnittlich ein bis zwei Stunden in Anspruch. Eine kombinierte Befragung zu institutioneller Förderung und Projektförderung in einem Interview war selten der Fall, da nicht immer beide Förderungsarten zutrafen bzw. eine Befragung zu beiden Bereichen noch zeitintensiver war.

Insgesamt wurden bundesweit 321 Vor-Ort-Interviews realisiert. Die Feldphase erstreckte sich in mehreren Wellen über ungefähr fünf Monate. Bei Informationspflichten, die nur in wenigen Fällen zutrafen, wurden auch andere Erhebungsinstrumente, wie das Telefoninterview oder die Simulation auf Grundlage eines Expertengesprächs eingesetzt. Hierunter fiel z. B. die Informationspflicht „Nachweis für Nichtverwendung bzw. berechtigte Zweckentfremdung von Gegenständen“ nach VV Nr. 8.2.4 Satz 4 zu § 44 BHO. Insbesondere für die Ressortbereiche, in denen selten Gegenstände gefördert werden, war die Wahrscheinlichkeit sehr gering, auf einen Zuwendungsempfänger zu treffen, der von dieser Informationspflicht tangiert war. Des Weiteren traf die Informationspflicht „Summarischer Nachweis bei Teilbeträgen“ nur bei ausgewählten Zuwendungsempfängern zu.

Die Teilnahme- und Auskunftsbereitschaft der Zuwendungsempfänger war sehr hoch. In den Interviews wurden vielfältige Details der Förderpraxis ausführlich von den Zuwendungsempfängern geschildert. Auch die in Kapitel 6 und im Anhang dargestellten Vereinfachungsvorschläge nahmen in den Gesprächen teilweise einen wesentlichen Raum ein.

V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

Die zahlreich durchgeführten Interviews belegen, dass es „die“ Bundesförderung nicht gibt. Die Zuwendungsempfänger weisen eine starke inhaltliche Heterogenität auf und unterscheiden sich u. a. in ihrer Organisationsgröße, den bereits vorhandenen Erfahrungen mit der Beantragung von Fördermitteln sowie in der Frage, ob sie als Kooperationsverbund oder als alleinige Zuwendungsempfänger auftreten. Es gibt sowohl Unterschiede hinsichtlich der gewährten Fördersummen als auch bei geförderten Projekten hinsichtlich der Laufzeiten. Alle diese Sachverhalte und Faktoren wirken sich letztendlich auf den mit der Erfüllung von Informationspflichten verbundenen Zeitaufwand und damit auf den bürokratischen Aufwand aus.

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen den genuin aus der Informationspflicht resultierenden Kosten und den sogenannten Sowieso-Kosten. Sowieso-Kosten entstehen immer dann, wenn ein Akteur Tätigkeiten auch ausüben würde, wenn keine gesetzliche Informationspflicht bestünde. In der Praxis ist die Abgrenzung zwischen Kosten und Sowieso-Kosten jedoch häufig schwierig, sodass eine gewisse „Grauzone“ erhalten bleibt. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass diese Grauzone im Bereich des Zuwendungsrechts wegen der großen Anzahl der durchgeführten Interviews, der speziell auf diese Problematik hin fokussierten Schulungen der Interviewerinnen und Interviewer sowie der durchgeführten Plausibilisierungen der Messdaten gering gehalten werden konnte.

Im Folgenden werden zunächst kurz die Ergebnisse der Bürokratiekostenmessung für das Zuwendungsrecht im Überblick dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse für die beiden Bereiche institutionelle Förderung und Projektförderung vorgestellt. Abschließend folgen einige weiterführende Analysen.

Tabelle 3: Bürokratischer Aufwand nach Förderungsarten

Art der Förderung	Bürokratischer Aufwand in 1.000 Euro
Bürokratischer Aufwand Institutionelle Förderung	445
Bürokratischer Aufwand Projektförderung	92.850
Bürokratischer Aufwand insgesamt	93.295

V.1 Ergebnisse im Überblick

Zentrale Belastungsergebnisse stellen sich wie folgt dar:

- Insgesamt verursachen die Informationspflichten, die aus dem Zuwendungsrecht hervorgehen, einen bürokratischen Aufwand von ca. 93 Mio. Euro (siehe Tabelle 3).
- Das entspricht einem Anteil von 0,2 Prozent an den gesamten Bürokratiekosten der Wirtschaft in Höhe von 47,8 Mrd. Euro im Jahr 2006.
- Die aufwändigste Informationspflicht aus dem Zuwendungsrecht, der Antrag auf Projektförderung, gehört mit 58,7 Mio. Euro zu den 100 teuersten gemessenen Informationspflichten der Wirtschaft.
- Der weitaus größte Anteil 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, wie in Abschnitt 6.2 gezeigt wird.

In den nachfolgenden Abschnitten V.2 und V.3 werden die Ergebnisse für die institutionelle und für die Projektförderung näher analysiert. Neben der monetären wird dabei auch auf die zeitliche Belastung eingegangen und es wird skizziert, welche Aktivitäten bei der Bearbeitung der Informationspflichten den größten Zeitaufwand verursachen.

V.2 Bürokratischer Aufwand durch die institutionelle Förderung

Für die institutionelle Förderung wurden die Bürokratiekosten getrennt erhoben nach den Pflichten

- Antragstellung,
- Mittelanforderungen,
- Mitteilungspflichten,
- Inventarisierungspflichten,
- Zwischen- und Verwendungsnachweise.

Wie Tabelle 4 zeigt, ist der bürokratische Aufwand für einen Antrag auf institutionelle Förderung (187.000 Euro) und für Zwischen- und Verwendungsnachweise (197.000 Euro) am höchsten. Dies spiegelt sich auch in den Durchschnittswerten je Fall wider. Die Zuwendungsempfänger benötigen für die einzelnen Arbeitsschritte zur einmaligen Erfüllung dieser beiden Pflichten 3.905 Minuten bzw. 5.051 Minuten, gemessen am Median. Die noch deutlich höheren Durchschnittswerte bei Zugrundelegung des arithmetischen Mittels (11.797 bzw. 12.873 Minuten) sind verursacht durch sehr stark nach oben abweichende Einzelwerte zum benötigten Zeitaufwand. Mit anderen Worten, es gibt einzelne Zuwendungsempfänger, die einen deutlich höheren Zeitbedarf bei der Erfüllung der Pflicht aufweisen als der Durchschnitt.

Tabelle 4: Bürokratischer Aufwand aus Informationspflichten der institutionellen Förderung

Informationspflicht	Bürokratischer Aufwand in 1.000 Euro	Durchschnittlicher Zeitaufwand		Variationskoeffizient des Zeitaufwands
		Arithmet. Mittel	Median	
Antrag institutionelle Förderung	187	11.797	3.905	186
Mittelanforderung	41	173	47	197
Änderungsmitteilungen	20	636	620	82
Inventarisierung	0	2	1	94
Zwischen-/Verwendungsnachweis	197	12.873	5.051	212
Summe	445			

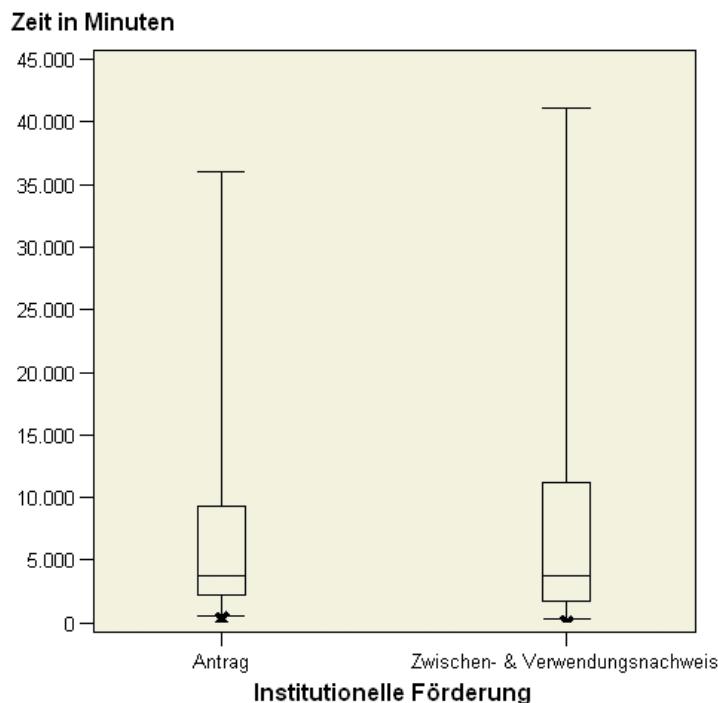
Ein statistisches Maß für den Nachweis der Streuung der Zeitwerte ist der Variationskoeffizient⁴. Die hohen Werte des Variationskoeffizienten für die Antrags- und Nachweispflichten belegen die große Streuung in den Einzelangaben zu diesen Pflichten. Der Zeitaufwand für die Mittelanforderung streut ebenfalls relativ stark. Ein wichtiger Erklärungsfaktor hierfür liegt in den unterschiedlichen Abrufzeiträumen der Finanzmittel, die in den einzelnen Förfällen vereinbart werden. Aus Sicht des gesamten bürokratischen Aufwands spielt die Mittel-

anforderung jedoch ebenso wie die Änderungsmitteilungen und die Inventarisierung nur eine untergeordnete Rolle. Mit diesen Informationspflichten geht ferner nur eine geringe bis höchstens durchschnittliche zeitliche Belastung einher.

Abbildung 4 stellt die Messergebnisse der beiden aus Belastungssicht bedeutendsten Pflichten „Antrag auf Zuwendung“ und „Verwendungsnachweis“ mit besonderem Augenmerk auf die Streuung in den Belastungswerten gegenüber.

⁴ Der Variationskoeffizient dient zur Beschreibung der Streuung und erlaubt den Vergleich zwischen zwei Verteilungen. Je höher der Koeffizient, desto höher die Streuung.

Abbildung 4: Boxplot⁵ der Verteilung der Zeitwerte für ausgewählte Pflichten der institutionellen Förderung *)



*) Die Ausreißer wurden ab Werten von 45.000 Minuten und mehr abgeschnitten, um die Erkennbarkeit der Boxplots zu erhöhen.

⁵ Ein Boxplot ermöglicht den grafischen Vergleich einiger Lage- und Streuungsparameter empirischer Daten. Er informiert über die Streuung der ermittelten Zeitwerte je Informationspflicht: Je länger die Box (im Bild die beiden Rechtecke), desto größer die Streuung der mittleren 50 Prozent der Zeitangaben. Die waagerechte Linie innerhalb der Box definiert den Median. Die untere Grenze der Box kennzeichnet das erste Quartil, d. h. 25 Prozent aller ermittelten Zeitwerte liegen unter diesem Wert, also außerhalb der Box. Die obere Grenze der Box stellt das dritte Quartil dar, d. h. 75 Prozent aller ermittelten Zeitwerte liegen unterhalb dieses Wertes. Die senkrechten Linien außerhalb der Box – die sogenannten „Whiskers“ – werden von kleinen horizontalen Linien („Zäunen“) begrenzt. Diese Zäune kennzeichnen das 5 Prozent und das 95 Prozent Perzentil, d. h. zwischen den Zäunen liegen 90 Prozent der ermittelten Werte. Liegen einzelne Werte besonders weit an den Rändern der Verteilung, dann werden diese Werte durch Kreuze außerhalb dieser Linien gekennzeichnet („Ausreißer“). Da die Ausreißer bei der Berechnung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell keinen Einfluss haben (weil der Median genutzt wird), bleiben diese bei der Beschreibung der Ergebnisse unberücksichtigt. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Punkte, die sich aus der Abbildung ergeben, beschrieben. Bei der Boxplotdarstellung ist zu beachten, dass die visualisierten Perzentilgrenzen nicht genau auf die statistischen Wertgrößen, sondern nur bis zur letzten Variablenausprägung, die innerhalb einer solchen Grenze liegt, projiziert werden. D. h. liegt zum Beispiel das 95 Prozent-Perzentil auf dem statistischen Wert von 36.000 Minuten, wird der obere Whisker nur bis zum letzten Variablenwert unter 36.000 Minuten, z. B. 35.100 Minuten abgebildet.

Wie im Boxplot (siehe obere und untere horizontale Linien, „Zäune“) graphisch angedeutet ist, benötigen 90 Prozent der Zuwendungsempfänger zwischen ca. 540 Minuten (9 Stunden) und ca. 36.000 Minuten (600 Stunden) für die Erstellung des Antrags. Die große Spannweite im Zeitaufwand geht primär auf die eingangs beschriebene Heterogenität der Zuwendungsempfänger zurück, die zu einem deutlich unterschiedlichen Zeitbedarf bei der Erstellung eines Antrags führt. Gerade die hohen Zeitwerte des oberen Quartils liegen im Vergleich zur übrigen Werteverteilung besonders weit auseinander. In der gewählten Boxplot-Darstellung erkennt man dies an der Länge des oberen Whiskers (senkrechte Linie oberhalb der Box). Die mittleren 50 Prozent der Zeitwerte (zwischen dem 25 Prozent- und 75 Prozent-Quartil; Länge der Box) bewegen sich zwischen ca. 2.200 Minuten (37 Stunden) und ca. 10.650 Minuten (ca. 178 Stunden). Dem Boxplot ist darüber hinaus zu entnehmen, dass 90 Prozent der Zuwendungsempfänger für die Erstellung der Verwendungsnachweise im Rahmen einer institutionellen Förderung zwischen ca. 270 Minuten (4 ½ Stunden) und 41.100 Minuten (685 Stunden) aufwenden; insofern ist hier die Streuung in den Einzelangaben noch größer als bei der Antragstellung. Auch hier streuen die höheren Zeitwerte besonders stark. Die mittleren 50 Prozent der Zeiten liegen zwischen 1.710 Minuten

(28 ½ Stunden) und 12.355 Minuten (etwa 206 Stunden).

Die Zeitaufwandmessung nach dem Standardkosten-Modell erfolgt anhand sogenannter Standardaktivitäten (siehe Kapitel 2). D. h. der Prozess zur Erfüllung einer Informationspflicht (Standardprozess) wird nicht in seiner Gesamtheit gemessen, sondern in einzelne (standardisierte) Schritte zerlegt und einzeln ermittelt. Dies ermöglicht in der Analyse eine Untersuchung dahingehend, welche Standardaktivitäten bei der Erfüllung der einzelnen Pflicht den größten Zeitaufwand verursachen. Für die Antragstellung und den Verwendungsnachweis sind diese Ergebnisse in Tabelle 5 abgetragen. Die aufwändigsten Standardaktivitäten für den Antrag sind interne Sitzungen (600 Minuten), Beschaffung der Daten (480 Minuten) und deren Aufbereitung (480 Minuten). Insgesamt wenden die Antragsteller fast 70 Prozent der Gesamtzeit für diese Schritte auf. Die aufwändigsten Standardaktivitäten beim Verwendungsnachweis sind ebenfalls die Datenbeschaffung (632 Minuten) und deren Aufbereitung (1.022 Minuten). Auf diese beiden Standardaktivitäten entfallen wiederum fast 70 Prozent der Gesamtzeit. Die hohen Zeiten bei der Datenaufbereitung des Verwendungsnachweises sind in den meisten Fällen dem Sachbericht geschuldet, der dabei erstellt werden muss.

Tabelle 5: Zeitaufwand für ausgewählte Informationspflichten der institutionellen Förderung nach Standardaktivitäten

Standardaktivitäten	Standardzeiten in Minuten	
	Antrag	Zwischen- & Verwendungsnachweis
1: Einarbeitung	15	0
2: Beschaffung der Daten	480	632
3: Formulare ausfüllen, Beschriftungen, Kennzeichnung	0	0
4: Berechnungen durchführen	240	195
5: Überprüfung der Daten und Eingaben	240	255
6: Fehlerkorrektur	60	97,5
7: Aufbereitung der Daten	480	1022
8: Datenübermittlung und Veröffentlichungen	15	15
9: Interne Sitzungen	600	120
10: Externe Sitzungen	0	0
11: Ausführen von Zahlungsanweisungen	0	0
12: Kopieren, Archivieren, Verteilen	60	60
13: Prüfung durch öffentliche Stellen	0	0
14: Korrekturen aufgrund öffentlicher Prüfungen	0	0
15: Weitere Informationsbeschaffungen für Behörden	60	0
16: Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen	0	0
Summe Standardzeiten in Minuten	2.250	2.397

V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

Die Messungen für die institutionelle Förderung zeigen, dass sich die Ergebnisse für den Antrag und den Verwendungsnachweis sowohl bezüglich der Lageparameter (Median, arithmetisches Mittel) als auch der Streuung sehr ähneln. Diese beiden Pflichten werden von den Zuwendungsempfängern als ähnlich zeitauf-

wändig und damit belastend angesehen. Dieser Aspekt lässt sich auch durch die in Tabelle 6 dargestellten Gesamtkosten pro Förderfall stützen, die beim Antrag rund 1.600 Euro und beim Zwischen-/Verwendungsnachweis rund 1.700 Euro betragen.

Tabelle 6: Monetarisierte bürokratische Aufwände pro Fall

Kosten je Förderfall	Antrag in Euro	Zwischen- & Verwen- dungsnachweis in Euro
Zeitaufwand x Lohnsatz	1.587	1.691
Nachrichtlich: Lohnsatz	42,32	42,34
Zusatzkosten	37,36	20,00
Kosten insgesamt je Fall	1.624	1.711
<i>Nachrichtlich: Fallzahl (Anzahl)</i>	<i>115</i>	<i>115</i>

V.3 Bürokratischer Aufwand durch die Projektförderung

Für das Zuwendungsrecht wurden im Bereich der Projektförderung neun Informationspflichten identifiziert und für diese Bürokratiekosten in Höhe von etwa 88 Mio. Euro ermittelt. Der Mittelabruf und die Änderungsmitteilungen werden danach unterschieden, ob der Zuwendungsempfänger auf Kosten- oder Ausgabenbasis abrechnet. Auf Ausgabenbasis rechnen i. d. R. gemeinwohlorientierte Organisationen ab, wohingegen gewinnorientierte Unternehmen auf Kostenbasis abrechnen. Da immer nur eine der beiden Varianten zutreffen kann, kön-

nen für einen Empfänger nur maximal bis zu sieben Pflichten standardmäßig zutreffen.

Bei Projektförderungen können jedoch noch weitere, je nach Ressort spezifische Informationspflichten mit einem Gesamtvolume von ca. 5,2 Mio. Euro hinzukommen. Die Projektförderung umfasst somit eine monetäre Belastung von rund 92,9 Mio. Euro (siehe Tabelle 7). Wie bei der institutionellen Förderung sind die beiden aufwändigsten Pflichten die Antragstellung mit ca. 58,7 Mio. Euro und die Zwischen-/ Verwendungsnachweise mit ca. 25 Mio. Euro.

Tabelle 7: Bürokratischer Aufwand der Zuwendungsempfänger aus Informationspflichten der Projektförderung

Informationspflicht	Bürokratischer Aufwand in 1.000 Euro	Durchschnittlicher Zeitaufwand in Minuten		Variationskoeffizient des Zeitaufwands
		Arithmet. Mittel	Median	
Antrag Projektförderung	58.703	6.884	3.405	164
Summarischer Nachweis von Teilbeträgen im Ausgabenbereich	204	117	46	114
Anzeige Nichtverwendung bzw. Zweckentfremdung im Ausgabenbereich	4	55	15	176
Mittelabruf im Ausgabenbereich	1.260	194	60	474
Änderungsmitteilungen im Ausgabenbereich	783	318	145	184
Mittelabruf im Kostenbereich	1.370	248	190	77
Änderungsmitteilungen im Kostenbereich	264	267	240	69
Inventarisierung	3	17	1	390
Zwischen-/ Verwendungsnachweis	25.024	4.800	2.296	173
Summe oben stehender Informationspflichten	87.615			
Weitere Informationspflichten	5.235			
Summe Informationspflichten Projektförderung	92.850			

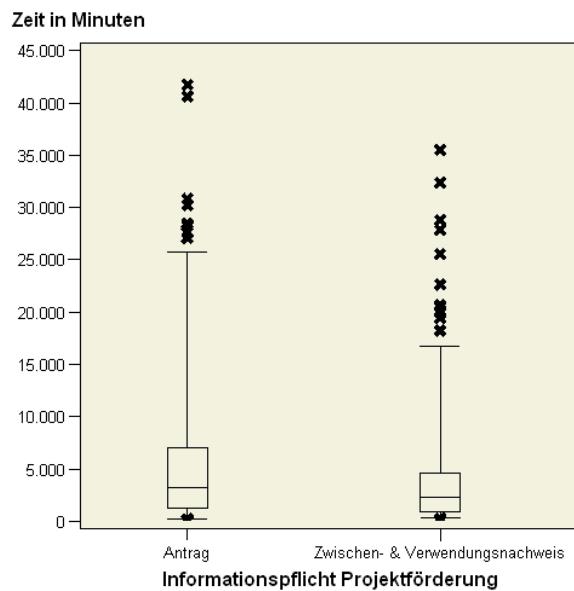
Die in Tabelle 7 dargestellten Belastungsergebnisse und Lage- und Streuungsparameter zu den Informationspflichten der Projektförderung fallen sehr ähnlich wie diejenigen der institutionellen Förderung aus. Auch hier entfällt der Hauptanteil der bürokratischen Belastung auf die Antrags- und die Zwischen-/ Verwendungsnachweise. Deren hohe Belastung im Vergleich zu den übrigen Pflichten der Projektförderung resultiert vor allem aus den wesentlich höheren durchschnittlichen Bearbeitungszeiten je Förderfall. Aufgrund der Belastungsrelevanz wird im Folgenden zunächst auf die Antragstellung und den Verwendungsnachweis eingegangen. Der Zeitaufwand für den Mittelabruf und die

diversen Änderungsmitteilungen aus dem Ausgabenbereich liegt unter dem aus dem Kostenbereich.

Die Inventarisierungspflicht ist bereits im Handelsgesetzbuch (HGB) geregelt. Das Zuwendungsrecht ergänzt die HGB-Inventarisierungspflicht nur insofern, als dass Gegenstände, die an den Bund als Eigentümer übergehen, besonders zu kennzeichnen sind. Daher ging in die Ergebnisse auch nur dieser Tatbestand ein. Insofern ist es nicht überraschend, dass mit der Pflicht zur Inventarisierung nach Zuwendungsrecht nur sehr geringe Bürokratiekosten verbunden sind.

V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

Abbildung 5. Boxplot der Informationspflichten Antragstellung sowie Zwischen-/ Verwendungsnachweis der Projektförderung *)



*) Die Ausreißer wurden ab Werten von 45.000 Minuten und mehr abgeschnitten, um die Erkennbarkeit der Boxplots zu erhöhen.

Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten (Median, dargestellt als horizontale Linie innerhalb der beiden Rechtecke) betragen 3.405 Minuten (ca. 57 Stunden) für einen Projektförderungsantrag bzw. 2.296 Minuten (ca. 38 Stunden) für Zwischen- und Verwendungsnachweise (siehe Abbildung 5). Der Boxplot soll graphisch verdeutlichen, dass 90 Prozent der Zuwendungsempfänger zwischen 335 Minuten (ca. 5 ½ Stunden) und 25.770 Minuten (rund 430 Stunden) für die Erstellung des Antrags brauchen. Auch hier sind die sehr heterogenen Themengebiete und die damit verbundenen, in ihrer Komplexität sehr unterschiedlichen einzelnen Arbeitsschritte im Rahmen der Antragstellung und der Erbringung von Leistungsnachweisen der Hauptgrund für die enor-

men Schwankungen in den Zeitwerten. Besonders stark streuen die Zeitwerte im oberen Wertebereich. Beim Antrag auf Projektförderung liegen die mittleren 50 Prozent der Zeitwerte zwischen 1.218 Minuten (ca. 20 Stunden) und 7.333 Minuten (ca. 122 Stunden). Für die Erbringung der Nachweispflichten benötigen 90 Prozent der Zuwendungsempfänger eines Projektförderungsfalls zwischen 330 Minuten (5 ½ Stunden) und 16.095 Minuten (ca. 268 Stunden). Die starke Streuung der hohen Zeitwerte zeigt sich auch bei diesen Informationspflichten, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt wie bei der Antragstellung. Die mittleren 50 Prozent der Zeiten liegen zwischen 965 Minuten (gut 16 Stunden) und 4.960 Minuten (etwa 83 Stunden).

Tabelle 8: Zeitaufwand für ausgewählte Informationspflichten der Projektförderung nach Standardaktivitäten

Standardaktivität	Standardzeiten in Minuten	
	Antrag	Zwischen- & Verwendungsnachweis
1: Einarbeitung	122	8
2: Beschaffung der Daten	1157	585
3: Formulare ausfüllen, Beschriftungen, Kennzeichnung	1032	0
4: Berechnungen durchführen	118	39
5: Überprüfung der Daten und Eingaben	175	104
6: Fehlerkorrektur	40	32
7: Aufbereitung der Daten	0	650
8: Datenübermittlung und Veröffentlichungen	29	18
9: Interne Sitzungen	220	46
10: Externe Sitzungen	450	1
11: Ausführen von Zahlungsanweisungen	0	0
12: Kopieren, Archivieren, Verteilen	56	41
13: Prüfung durch öffentliche Stellen	0	6
14: Korrekturen aufgrund öffentlicher Prüfungen	0	13
15: Weitere Informationsbeschaffungen für Behörden	106	12
16: Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen	0	0
Summe Standardzeiten in Minuten	3.505	1.554
Gewichteter Lohnsatz in Euro	42,33	42,47
Zusatzkosten in Euro	5,00	1,00
Fallzahl	23.692	22.735
Bürokratischer Aufwand (in 1.000 Euro)	58.703	25.024

Beim Vergleich der einzelnen Standardzeiten der in Tabelle 8 dargestellten „Belastungsträger“ der Projektförderung zeigt sich, dass sich der Aufwand bei der Antragstellung vor allem auf die Datenbeschaffung mit 1.157 Minuten (ca. 19 ½ Stunden) und das Ausfüllen von Formularen, sprich das Erstellen des Antrags, mit 1.032 Minuten (ca. 17 Stunden) konzentriert. Auf diese beiden Aktivitäten entfallen gut 60 Prozent der Gesamtzeit. Die Zeit ist mit 3.505 Minuten höher als bei der Antragstellung im Rahmen der institutionellen Förderung (2.250 Minuten). Während bei der institutionellen Förderung interne Sitzungen eine große Rolle spielen, ist die Bedeutung dieser Aktivität bei der Projektförderung deutlich geringer. Dafür kommen nun externe Sitzungen in den Fokus, die bei institutioneller Förderung stan-

dardmäßig keine Bedeutung haben. Hier spiegelt sich der Sachverhalt wider, dass bei Projekten oft mit externen Partnern zusammengearbeitet wird.

Bei den Zwischen- und Verwendungsnachweisen liegt der Schwerpunkt in der Datenbeschaffung und -aufbereitung. Die Aufbereitung benötigt 650 Minuten (ca. 11 Stunden), die Beschaffung 585 Minuten (ca. 10 Stunden). Wie bei der institutionellen Förderung auch spielen alle anderen Aktivitäten nur eine untergeordnete Rolle. In diesem Fall entfällt fast 80 Prozent der Zeitbelastung auf die beiden Aktivitäten. Insgesamt ist der Nachweis der Mittelverwendung bei der Projektförderung deutlich weniger zeitintensiv als bei der institutionellen Förderung.

Tabelle 9: Monetarisierte bürokratische Aufwände pro Fall

Standardprozess	Antrag	Zwischen- & Verwendungsnachweis
Zeitaufwand x Lohnsatz (in Euro)	2.473	1.100
Zusatzkosten in Euro	5,00	1,00
Kosten pro Fall (in Euro)	2.478	1.101

Der Kostenvergleich je Förderfall zeigt, dass die Nachweispflichten bei der Projektförderung mit 1.101 Euro weniger aufwändig sind als bei der institutionellen Förderung mit 1.711 Euro. Das durchschnittliche Fördervolumen, gemessen am Median bei den Befragten, die institutionell gefördert werden, liegt mit 850.000 Euro signifikant höher als bei denjenigen, die einzelne Projekte gefördert bekommen (210.000 Euro). Dass der einzelne Projektantrag gegenüber der institutionellen Förderung mehr Bürokratiekosten verursacht (2.478 Euro zu 1.624 Euro), ist ebenfalls nachvollziehbar. Dabei spielt sicherlich eine Rolle, dass die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Antrag auf institutionelle Zuwendungsförderung für die damit betrauten Beschäftigten häufig einen gewissen Routinegrad haben, während Projekte, für die gegebenenfalls ganze Projektteams speziell zusammengestellt werden müssen, weniger Routinetätigkeiten auch bei der Antragstellung umfassen dürften.

V.4 Übergreifende qualitative und quantitative Analysen

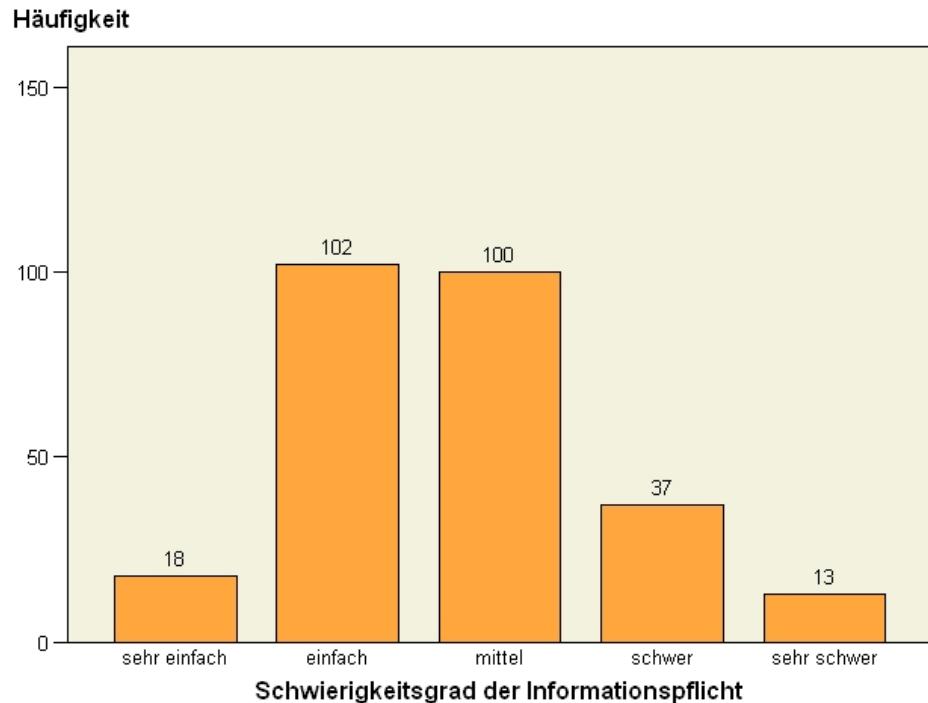
Neben der Darstellung der Belastungsergebnisse können die vorliegenden Befragungsdaten noch auf einige übergreifende qualitative und quantitative Zusammenhänge untersucht werden.

- Schwierigkeitsgrad in der Antragstellung**

Abbildung 6 zeigt, wie komplex die Befragten die Antragstellung auf Projektförderung im Einzelfall einschätzen (klassierte Angabe „sehr einfach“, „einfach“, „mittel“, „schwer“, „sehr schwer“). Es lässt sich erkennen, dass die „extremen“ Klassen (sehr einfach, sehr schwierig) nur gering besetzt sind. Die Verteilung ist „rechtsschief“. Dies bedeutet, dass sich die Werte links von der Mitte (Kategorien „sehr einfach“ und „einfach“) häufen. Die Erfüllung der Antragspflicht wird von 44 Prozent der Befragten als zumindest „einfach“, wenn nicht sogar als „sehr einfach“ eingestuft. 19 Prozent der Befragten empfinden das Antragsverfahren der Projektförderung als „schwierig“ bis „sehr schwierig“. Mehr als jeder dritte Befragte ordnet dem Verfahren einen mittleren Schwierigkeitsgrad zu.

Bemerkenswert an diesen Ergebnissen ist, dass die doch auch im Vergleich zu vielen anderen Informationspflichten der Bestandsmessung Wirtschaft hohen Zeitaufwandswerte sich nicht in der subjektiven Einschätzung eines komplexen Antragsverfahrens widerspiegeln.

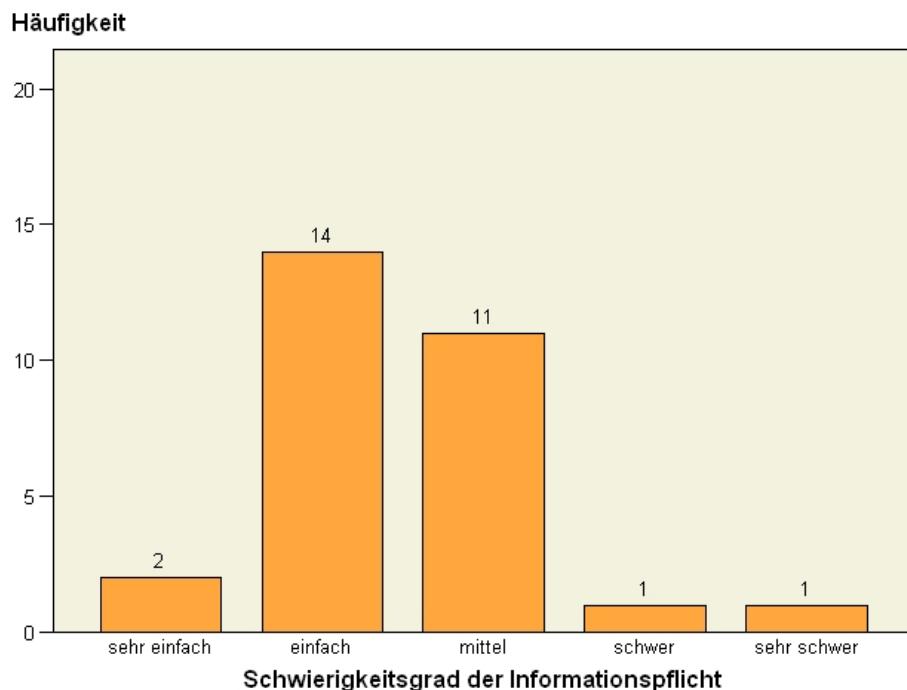
Abbildung 6: Einschätzung des Schwierigkeitsgrads der Beantragung von Projektfördermitteln



Da weniger Anträge auf institutionelle Förderung gestellt werden, wurden hier im Vergleich zur Projektförderung weniger Zuwendungsempfänger befragt. Vor diesem Hintergrund können lediglich Tendenzaussagen zur Ein-

schätzung des Schwierigkeitsgrades des Antragsverfahrens gemacht werden: Letztendlich zeigen sich aber ähnliche Ergebnisse wie bei Projektförderung (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Einschätzung des Schwierigkeitsgrades der Beantragung institutioneller Fördermittel



V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

- Abhängigkeit des Fördervolumens von der Größe der geförderten Einrichtung**

Die zur Projektförderung befragten Einrichtungen wurden in Tabelle 10 in die Größenklassen bis zu 50 und mehr als 50 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte eingeteilt. Für beide Klassen konnten mehr als 100 Zuwendungsempfänger befragt werden. Es zeigt sich, dass das Fördervolumen der „kleineren“ Einrichtungen, die einen Projektförderungsantrag stellen, signifikant geringer ist als bei den „größeren“ Antragstellern. Kleinere Zuwendungsempfänger erhalten im Durchschnitt ein Fördervolumen von 366.000 Euro. Dieser Wert ist lediglich eine aus der Stichprobe berechnete Schätzung.

zung. Wie das Konfidenzintervall anzeigt, liegt der wahre Wert für alle Zuwendungsempfänger mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen 252.000 Euro und 481.000 Euro. Die großen Zuwendungsempfänger erhalten dagegen eine durchschnittliche Förderung von 1.729.000 Euro. Auch dies ist eine aus der Stichprobe berechnete Schätzung. Hier liegt der wahre Wert für alle großen Zuwendungsempfänger mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen 1.129.000 Euro und 2.328.000 Euro. Größere Einrichtungen erhalten demnach im Durchschnitt höhere Fördervolumen. Diese Aussage wird durch die beiden sehr weit auseinander liegenden Mediane nochmals untermauert.

Tabelle 10: Durchschnittliches Fördervolumen bei der Beantragung einer Projektförderung nach Beschäftigtengrößenklassen

Unternehmensgröße (Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	Anzahl der Befragten	Fördervolumen in Euro (Arithmetisches Mittel)	Konfidenzintervall Fördervolumen in Euro Arithmetisches Mittel		Fördervolumen in Euro (Median)
			Untere Grenze des 95% Konfidenzintervalls	Obere Grenze des 95% Konfidenzintervalls	
bis zu 50	175	366.982	252.337	481.627	110.000
über 50	107	1.729.073	1.129.527	2.328.619	500.000

- Einfluss ausgewählter Erklärungsvariablen auf den Zeitbedarf im Rahmen der Antragstellung**

Die bisherigen Analysen zeigten, dass Antrag sowie der Zwischen-/ Verwendungsnachweis die Pflichten mit den höchsten zeitlichen und monetären bürokratischen Belastungen für die Zuwendungsempfänger sind. Dies gilt sowohl bei der Projekt- als auch der institutionellen Förderung. Für den einzelnen Zuwendungsempfänger ist es weniger von Bedeutung, welche Bürokratiekosten für die Gesamtheit der Zuwendungsempfänger entstehen als vielmehr wie viel Zeit er aufbringen muss, um einen Antrag zu stellen oder die Verwendung von Mitteln nachzuweisen. Es ist daher von Interesse, Einflussfaktoren zu identifizieren, die den individuellen Zeitbedarf für die Erfüllung der Pflichten beeinflussen. Dies wird im Folgenden mit Hilfe einer Regressionsanalyse untersucht. Dabei werden die Pflichten aus der Projektförderung betrachtet, da für die institutionelle Förderung die Datengrundlage nicht ausreichend ist, um eine Regressionsanalyse durchführen zu können.

Allgemein gesprochen besteht das Ziel einer Regressionsanalyse darin, den Verlauf einer zu erklärenden (endogenen) Variablen mit einer oder mehreren exogenen Variablen zu erklären. In diesem Fall ist die zu erklärende Variable die Zeidauer. Als erklärende Variable wurden das Fördervolumen, die Zusammenarbeit unter Einbindung einer Zentralstelle, der Schwierigkeitsgrad und die Möglichkeit, profi-Online zu nutzen, verwendet. Während das Fördervolumen als quantitatives Merkmal in das Modell eingeht, gehen die anderen Variablen jeweils mit zwei Ausprägungen (siehe Tabelle 10) in die Berechnung ein. Bei 29 Prozent der Zuwendungsempfänger läuft dabei die Bearbeitung über eine Zentralstelle bzw. werden die Mittel in einem Verbund beantragt. 7 Prozent der Zuwendungsempfänger nutzen profi-Online zur Vereinfachung der Kommunikation mit dem Zuwendungsgeber. Prinzipiell wäre als weitere exogene Variable noch die Beschäftigtengrößenklasse in Frage gekommen. Die Analyse in Bezug auf diesen Punkt hat bereits gezeigt, dass das Fördervolumen und die Beschäftigtengrößenklassen sich gegenseitig bedingen. Aus diesem Grund wurde auf die Beschäftigtengrößenklasse als weitere Variable verzichtet.

Tabelle 11: Ergebnisse der Regressionsanalyse zum Zeitaufwand für einen Antrag auf Projektförderung

Erklärungsvariable	Zusammenhang	Signifikanzniveau
Konstante	3.275,18	hochsignifikant
Fördervolumen in 1.000 Euro	2,38	hochsignifikant
Zentralstelle ja/nein	2.767,77	signifikant
Schwierigkeit einfach/schwer	4.639,59	signifikant
profi-Online ja/nein	-1.936,04	nicht signifikant

Die Regression des Zeitbedarfs anhand der angegebenen Variablen ergibt auf Basis der empirisch erhobenen Daten ein hochsignifikantes⁶ und mit einem R² von 0,26 gut angepasstes Modell.⁷

Für die einzelnen Zusammenhänge der Modellvariablen können weitere Aussagen abgeleitet werden. Hierfür kann der Wert der Größe „Zusammenhang“ aus Tabelle 11 herangezogen werden. Die Variable „Fördervolumen in 1.000 Euro“ weist demnach einen „Zusammenhang“ von ca. 2,4 auf. Daraus ergibt sich modellhaft: Steigert man das Fördervolumen um 1.000 Euro, steigt der Zeitbedarf um 2,4 Minuten, sofern die anderen Variablen konstant gehalten werden. Aus der Analyse lässt sich daher ableiten, dass ein höheres Fördervolumen in der Regel einen höheren Zeitbedarf bei der Antragstellung mit sich bringt. Dies zeigen auch die in der Tabelle 12 enthaltenen Ergebnisse, wonach der Zeitaufwand bei denjenigen mit höherem Fördervolumen signifikant höher ist als bei denjenigen mit geringerem Fördervolumen.

Die Regression zeigt weiterhin, dass auch die Einbindung einer Zentralstelle sowie ein höherer Schwierigkeitsgrad zu einem Anstieg des Zeitbedarfs führen. profi-online befand sich während des Erhebungszeitraumes noch in der Testphase. Daher war die Klasse der Anwender zu gering besetzt, um eine statistische Signifikanz zu erreichen. Insofern handelt es sich für das Jahr 2007 bei der Feststellung, dass der Einsatz von profi-online zu einem geringeren Zeitbedarf führt, allenfalls um eine Tendenzaussage.

Für die Informationspflichten des Zwischen-/Verwendungsnachweises können in Bezug auf den Schwierigkeitsgrad, die Zentralstelle und profi-Online keine Effekte nachgewiesen werden. Daher wurde eine Regressionsanalyse hier nur unter Einbeziehung des Fördervolumens durchgeführt. Dabei wurde ein hochsignifikanter Zusammenhang zwischen Zeitdauer und Fördervolumina festgestellt. Je höher das Fördergeld, desto länger dauern die Nachweise.

Die Untersuchungen ergaben allerdings auch, dass es anscheinend noch weitere Einflüsse gibt, welche sich auf die für die Zwischen- und Verwendungsnachweise benötigten Zeiten auswirken.

⁶ Die Irrtumswahrscheinlichkeit dieser Aussage liegt unter 0,01 Prozent, das heißt es ist nahezu ausgeschlossen, dass der aufgezeigte Zusammenhang zwischen den Modellvariablen als Ganzes und dem Zeitbedarf der Antragstellung für die Projektförderung zufällig ist.

⁷ Das Bestimmtheitsmaß R² (auch Determinationskoeffizient) ist eine Maßzahl für den durch ein Modell erklärbaren Anteil der Varianz einer abzubildenden Variablen. R² kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei 0 „kein Zusammenhang“ und 1 „direkter Zusammenhang“ bedeutet. Je größer R² ist, also je näher es an 1 liegt, desto besser wird ein Modell durch die in die Analyse eingebrachten Variablen erklärt. Wenn R² gleich Null ist, dann erklärt sich ein Modell einzig durch die sogenannte Konstante, die dem Modell zugrunde liegt. D. h. alle in das Modell eingebrachten Variablen haben keinen Erklärungsanteil und tragen nichts zum Analyseergebnis bei.

V. Ergebnisse zum bürokratischen Aufwand des Zuwendungsrechts

Tabelle 12: Durchschnittlicher Zeitbedarf bei der Beantragung einer Projektförderung nach Fördervolumen

Fördervolumen in Euro	Anzahl der Befragten	Zeit in Minuten (Arithmet. Mittel)	Konfidenzintervall Zeit in Minuten Arithmetisches Mittel		Zeit in Minuten (Median)
			Untere Grenze des 95% Konfidenzintervalls	Obere Grenze des 95% Konfidenzintervalls	
bis zu 50.000	67	2.592	1.339	3.845	1.185
zwischen 50.000 und 500.000	139	6.194	4.846	7.542	3.655
über 500.000	76	12.030	8.095	15.966	6.710

Anhang: Vereinfachungsvorschläge

Im Anschluss an die Erhebung des Zeit- und Kostenaufwands hatten die Zuwendungsempfänger die Möglichkeit, Hinweise zum Bürokratieabbau zu geben. Dies erfolgte durch vier geschlossene und eine offene Frage. Die Auswertung der geschlossenen Fragen (Ja/ Nein- Antwortkategorien) vermittelt einen ersten gro-

ben Einblick in die von Befragten genannten Sachverhalte mit Vereinfachungspotential. Die Auflistung der Antworten auf die offene Frage (Freitext) enthält konkrete Anregungen und Anmerkungen der Zuwendungsempfänger zu Vereinfachungen.

1. Auswertung der geschlossenen Fragen

Die geschlossenen Fragen zum Bürokratieabbau bezogen sich nicht auf einzelne Informationspflichten, sondern auf das Zuwendungsverfahren insgesamt. Die Auswertung der Antworten, getrennt nach institutioneller Förderung und Projektförderung, können den folgenden

Tabellen entnommen werden. Die hier erhobenen Ergebnisse sind nicht belastungsrelevant. Sie sind unabhängig von einzelnen Informationspflichten anzusehen und stellen keinen Bezug zu den der Untersuchung zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen her.

Tabelle 13: Ist der Betrieb verpflichtet, dieselben Informationen an mehrere öffentliche Stellen zu melden?

Art der Förderung	Ja	Nein	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Institutionell (n = 31)	23%	77%	0%	0%
Projekte (n = 285)	19%	74%	3%	5%

Tabelle 13 zeigt, dass es sowohl bei der institutionellen Förderung (23 Prozent) als auch bei der Projektförderung (19 Prozent) Zuwendungsempfänger gibt, die vergleichbare Informationen an mehrere Stellen übermitteln müssen. Dies kann der Fall sein, wenn Projektträger zwischengeschaltet werden, da dann die Infor-

mationen oftmals sowohl vom Ressort als auch vom Projektträger eingefordert werden. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem eingebrachten Vereinfachungsvorschlag, dass sich Ressort und Projektträger noch besser abstimmen sollten, um doppelte Rückfragen zu vermeiden.

Tabelle 14: Muss der Zuwendungsempfänger gleiche Arbeitsprozesse doppelt oder mehrfach durchführen, obwohl sich nichts oder nur sehr wenig verändert hat?

Art der Förderung	Ja	Nein	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Institutionell (n = 31)	26%	71%	0%	3%
Projekte (n = 285)	23%	71%	0%	6%

Durch Tabelle 14 wird ersichtlich, dass bei rund einem Viertel der Zuwendungsempfänger beider Zuwendungsarten gleiche Arbeitsprozesse doppelt oder mehrfach durchgeführt werden müssen. Wo dieser doppelte Arbeitsprozess entsteht, wurde nicht systematisch erhoben.

Aufgrund von Erläuterungen, die teilweise bei den offenen Fragen erfolgten, ist zu vermuten, dass es sich hierbei wieder hauptsächlich um Tätigkeiten handelt, die sowohl für den Zuwendungsgeber als auch für den Projektträger erbracht werden müssen.

Tabelle 15: Könnte die Belastung mit Hilfe eines neuen, verstärkten oder verbesserten Einsatzes moderner Kommunikationsmedien (z. B. PC, E-Mail, Internet) reduziert werden?

Art der Förderung	Ja	Nein	Nicht ab-schätzbar	Keine Angabe
Institutionell (n = 31)	35%	65%	0%	0%
Projekte (n = 285)	38%	53%	5%	4%

Die Frage, ob die Belastung durch den verstärkten oder verbesserten Einsatz moderner Kommunikationsmedien reduziert werden könnte, bejahten 35 Prozent der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger und 38 Prozent der

Zuwendungsempfänger mit Projektförderung (siehe Tabelle 15). Einige Zuwendungsempfänger machten darüber hinaus konkrete Vorschläge, wie ein solcher verstärkter bzw. verbesserter Einsatz von Kommunikationsmedien aussehen könnte.

Tabelle 16: Nutzen Sie profi-Online?

Art der Förderung	Ja	Nein	Unbekannt	Keine Angabe
Institutionell (n = 31)	0%	39%	45%	16%
Projekte (n = 285)	7%	39%	42%	12%

profi-Online ist ein Hilfsmittel, das darauf zielt, durch eine elektronische Datenbank die Kommunikation zwischen Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber resp. Bewilligungsbehörde zu erleichtern. Da sich profi-Online im Erhebungszeitraum in der Testphase befand,

gaben erst 7 Prozent der befragten Zuwendungsempfänger (siehe Tabelle 16) an, profi-Online zu nutzen. Es ist davon auszugehen, dass seit der Inbetriebnahme 2008 profi-Online auf breiterer Ebene bekannt ist und zum Einsatz kommt.

2. Auswertung der offenen Fragen

Die von den Zuwendungsempfängern eingebrachten Vorschläge wurden weder auf Umsetzbarkeit bewertet noch daraufhin überprüft, inwiefern sie auf alle Zuwendungsgeber zutreffen. Das heißt, dass die aufgeführten Vorschläge – insbesondere die Anregungen zur Umsetzung der rechtlichen Grundlagen – bei manchem Zuwendungsgeber bereits die Praxis dar-

stellen können. Sie sind ohne Bezug auf konkrete Informationspflichten und den der Untersuchung zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen erhoben worden. Es handelt sich um Einzelwahrnehmungen aufgrund der Erfahrungen der befragten Zuwendungsnehmer, die keiner statistischen Auswertung unterlagen. Sie spiegeln nicht die Meinung der Bundesregierung wider.

Definition zuwendungsfähiger Ausgaben:	
Die VV enthalten keine Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben. Allgemein gilt, dass alle Ausgaben, die zur Erreichung des Zuwendungszwecks notwendig sind, zuwendungsfähig sind. Bei Projekten gelten dabei nur die Ausgaben als förderfähig, die erst und allein durch das Projekt anfallen. Das heißt, dass die Vorarbeiten, die im Rahmen der Antragstellung anfallen, nicht gefördert werden. Die letztendliche Entscheidung, welche Ausgaben während eines Projektes und welche Ausgaben bei einer institutionellen Förderung zuwendungsfähig sind, obliegt den Bewilligungsbehörden im Rahmen ihres Ermessensspielraums. Dadurch entsteht Unsicherheit auf Seiten der Zuwendungsempfänger.	
1. Vorschlag:	Die Einführung einer konkreten, einheitlichen Definition zuwendungsfähiger Ausgaben würde die Planungssicherheit der Zuwendungsempfänger erhöhen.
2. Vorschlag:	Die zuwendungsfähigen Ausgaben sollten die Vorarbeit für die Antragstellung berücksichtigen.

Flexiblerer Umgang mit dem Grundsatz der Jährlichkeit:

Öffentliche Haushalte sind an den Grundsatz der Jährlichkeit gebunden, das heißt alle Ausgaben sind bis zum Ende des Kalenderjahres zu tätigen. Für Zuwendungsempfänger folgt daraus, dass jahresübergreifende Projekte haushaltstechnisch in mehrere Projekte aufgeteilt werden müssen. Für die Zuwendungsempfänger ist aber nicht das Kalenderjahr entscheidend, sondern der Zeitraum des geförderten Vorhabens. Eine Folge des Jährlichkeitsprinzips für den Zuwendungsempfänger ist beispielsweise, dass am Anfang eines Jahres nur sehr wenige Veranstaltungen stattfinden können, da es hier zu einer Verzögerung der Mittelbereitstellung kommen kann. Möchten Zuwendungsempfänger dennoch am Anfang des Jahres Veranstaltungen durchführen, müssen sie in finanzielle Vorleistung treten.

1. Vorschlag:	Eine Vereinfachung wäre der verstärkte Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen, so dass Zuwendungsgeber Verpflichtungen über ein Haushaltsjahr hinaus eingehen können.
2. Vorschlag:	Nicht verbrauchte Mittel sollten in das nächste Jahr übertragen werden können.

Erhöhung der finanziellen Flexibilität durch Budgetlinien und Pauschalierungen:

Die finanzielle Flexibilität des Zuwendungsempfängers hängt maßgeblich von der Unterteilung des Finanzierungsplans in Einzelansätze ab. Diese Einzelansätze dürfen bei der Projektförderung um bis zu 20 Prozent überschritten werden, soweit die Überschreitung durch Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Je mehr Einzelansätze gefordert werden, desto geringer ist daher die absolute Höhe der Überschreitungsmöglichkeit.

1. Vorschlag:	Eine Beschränkung der Einzelansätze auf wenige Budgetlinien würde die finanzielle Flexibilität der Zuwendungsempfänger steigern.
2. Vorschlag:	Die Regelung, dass Einzelansätze um bis zu 20 Prozent überschritten werden dürfen, sollte auch bei institutioneller Förderung Anwendung finden.

Die nach VV Nr. 2.3 mögliche Pauschalierung in den Einzelansätzen stellt eine Verwaltungsvereinfachung dar. Die Verwendung von festen Beträgen kommt vor allem bei Projekten in Betracht, bei denen einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung möglich ist. Die Pauschalierung kommt auch bei Projekten in Betracht, bei denen für bestimmte Maßnahmen (z. B. Baumaßnahmen) Richtwerte für die Ausgaben vorliegen.

3. Vorschlag:	Es wurde eine verstärkte Anwendung von Pauschalbeträgen für Personalausgaben und für Sachkosten angeregt. Hilfreich wäre bspw. eine Einführung von Pauschalen für Reisekosten, Raummieten und Dozentenhonorare.
----------------------	---

Vereinfachung der Antragstellung bei Projektförderungen:	
Bei Projektförderungen besteht der Förderantrag aus zwei Teilen: Die Antragsteller müssen in der Projektbeschreibung deutlich machen, was sie inhaltlich erreichen wollen und mit dem Finanzierungsplan zeigen, wie das Vorhaben finanziert werden soll. Für jedes Projekt muss ein eigener Antrag gestellt werden. Bestimmte Unterlagen wie z. B. die Satzung der Zuwendungsempfänger müssen bei wiederkehrenden Projekten jedes Jahr eingereicht werden.	
1. Vorschlag:	Bei jährlich wiederkehrenden Projekten könnte in Anlehnung an die Anforderungen der Antragstellung bei institutionellen Förderungen auf eine ausführliche Antragstellung verzichtet werden und ein Hinweis auf die Antragstellung des Vorjahres genügen. Ein Einreichen von ausführlichen Dokumenten ausschließlich bei Änderungen würde eine Vereinfachung darstellen.
Stellt ein Zuwendungsempfänger bei einem Zuwendungsgeber mehrere Projektanträge, dann muss er auch für jedes Projekt einen eigenen Antrag stellen. Insbesondere das Herunterrechnen der Sach- und Betriebskosten für jedes Projekt verursacht aus der Sicht der Zuwendungsempfänger einen unnötigen Aufwand.	
2. Vorschlag:	Wenn ein Zuwendungsempfänger bei einem Zuwendungsgeber mehrere Projekte einreicht, wäre es eine Vereinfachung, wenn die Sach- und Betriebskosten für alle Projekte in einem Posten zusammengefasst, ähnlich wie bei einer institutionellen Förderung, dargestellt werden könnten.
In der Antragstellung müssen bei der Projektbeschreibung genaue Angaben zu Veranstaltungen gemacht werden, deren genauer Programmablauf noch nicht bekannt ist. Es ist vorauszusehen, dass diese Angaben geändert werden müssen.	
3. Vorschlag:	Es sollte bei der Antragstellung auf detaillierte inhaltliche Angaben, bei denen vorzusehen ist, dass sie einer Änderung unterliegen werden, verzichtet werden.
Bei der Antragstellung werden in der Regel detaillierte Angaben zur Stellenbewertung eingefordert, die als aufwändig empfunden werden.	
4. Vorschlag:	Die Angaben zur Stellenbewertung sollten reduziert werden.

Vereinfachung von Vergabevorschriften:	
Zuwendungsempfänger können zur Erfüllung des Zuwendungszwecks Aufträge vergeben. Beträgt die Zuwendung insgesamt mehr als 100.000 Euro, so müssen sich die Zuwendungsempfänger beim Abschluss von Verträgen an die Vergabevorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und an die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) halten. Die komplexen Vergabevorschriften sind jedoch für manche Zuwendungsempfänger nur sehr schwer umsetzbar.	
Vorschlag:	Die Ausnahmeverordnungen von den Vergabevorschriften sollten vermehrt und einheitlich angewendet werden.

Lockung des Besserstellungsverbots:	
Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete, d. h. dass der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) als Obergrenze für die Höhe der Entgelte gilt. Besonders für Zuwendungsempfänger mit sehr wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist es schwierig, die Vorschriften aus dem TVöD umzusetzen und qualifiziertes Personal zu finden.	
Vorschlag:	Das Besserstellungsverbot sollte für Zuwendungsempfänger gelockert werden, damit diese leichter qualifiziertes Personal gewinnen können.

Flexiblere Handhabung des Bundesreisekostengesetzes (BRKG):	
Das BRKG regelt Art und Umfang der Reisekostenvergütung im Öffentlichen Dienst und muss von Zuwendungsempfängern übernommen werden. Die Vorgaben sind jedoch für kleine Zuwendungsempfänger teilweise praktisch nicht anwendbar.	
Vorschlag:	Es sollten Ausnahmeverordnungen für die Anwendung des BRKG geschaffen werden.

Vereinfachung der Fehlbedarfsfinanzierung:

Bei der Fehlbedarfsfinanzierung deckt die Zuwendung die Ausgaben, die der Zuwendungsempfänger nicht durch eigene oder fremde Mittel decken kann. Bei der Antragstellung auf Fehlbedarfsfinanzierung muss der Zuwendungsempfänger Unterlagen für die Bonitätsprüfung einreichen, was als zusätzlicher Aufwand empfunden wird.

Vorschlag: Die Verfahrensweise sollte an die anderen Finanzierungsarten angepasst werden.

Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenmittel:

Bei enger Auslegung der Rechtsgrundlagen sind unbare Leistungen nicht zuwendungsfähig, weil keine Ausgaben entstehen. Das bedeutet unter anderem, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als Eigenmittel in den Kosten- bzw. Finanzierungsplan aufgenommen werden kann.

Vorschlag: Bürgerschaftliches Engagement sollte im Zuwendungsverfahren als Eigenmittel anerkannt werden, um diese Eigeninitiative zu fördern.

Eingeschränkter Erlass eines Haushaltsvorbehalts:

Nach § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist ein Haushaltsvorbehalt im Zuwendungsbescheid zulässig, d. h. die Förderung kann in bestimmten Fällen widerrufen werden. Dieser Vorbehalt stellt für die Zuwendungsempfänger ein Risiko dar.

Vorschlag: Um die Planungssicherheit z. B. bei der Personalgewinnung zu erhöhen, sollte der Haushaltsvorbehalt nur sehr eingeschränkt in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden.

Vereinfachung des Mittelabrufs:

Zuwendungen dürfen nur in der Höhe angefordert und ausgezahlt werden, in der sie innerhalb der nächsten zwei Monate nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Die vorgeschriebene stichtagsbezogene Verwendung von Mitteln ist aber nicht immer praktikabel.

1. Vorschlag: Es sollte zumindest ein quartalsweiser Abruf genügen.

2. Vorschlag Bei Projekten mit geringer Fördersumme sollte der Mittelabruf generell abgeschafft werden bzw. könnte er direkt im Rahmen der Antragstellung erfolgen, da die gerin- gen Mittel oftmals innerhalb zweier Monate verwendet werden.

Wenn ein Zuwendungsempfänger von einem Zuwendungsgeber für mehrere Projekte Mittel erhält, so muss er für jedes Projekt getrennt Mittel abrufen.

3. Vorschlag Wenn ein Zuwendungsempfänger durch einen Zuwendungsgeber mehrere Projekte gefördert bekommt, dann sollte ein Mittelabruf für mehrere Projekte gleichzeitig möglich sein.

Bei jeder Anforderung eines Teilbetrags müssen die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben gemacht werden. Teilweise überschneiden sich diese Angaben mit den Angaben bei der Antragstellung.

4. Vorschlag Der Mittelabruf könnte durch entsprechende Hinweise auf den Antrag vereinfacht werden.

Wird die angeforderte Summe innerhalb von zwei Monaten nicht verbraucht, kann die Bewilligungsbehörde bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen nach § 49 a Abs. 3 Satz 1 VwVfG verlangen. Dieses Vorgehen wird als Sanktion empfunden.

5. Vorschlag Das Einfordern von Zinsen bei Nichtverbrauch von Mitteln innerhalb zweier Monate sollte weitestgehend vermieden werden.

In bestimmten Fällen wird für die Auszahlung der Zuwendung das Abrufverfahren angewendet. Bei diesem Verfahren wird der Zuwendungsempfänger ermächtigt, selbständig Mittel über das Girokonto der zuständigen Bundeskasse abzurufen. Dies kommt einer Behandlung einer nachgeordneten Behörde gleich. Die Zweimonatsfrist gilt beim Abrufverfahren nicht. Der Zuwendungsempfänger ruft die Mittel dann ab, wenn er sie in Anspruch nehmen muss.

6. Vorschlag Das Abrufverfahren der Mittel über die Bundeskasse wurde in der Regel positiv bewertet und sollte verstärkt eingesetzt werden.

Vereinfachung der Mitteilungen über Änderungen:	
Der Zuwendungsempfänger muss den Zuwendungsgeber unverzüglich informieren, wenn sich Änderungen in der Finanzierung ergeben, sich die für die Bewilligung maßgeblichen Umstände ändern oder wenn Fördermittel nicht innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Auszahlung verbraucht werden. Diese Mitteilungspflichten werden als zeitaufwändig angesehen.	
1. Vorschlag:	Die Notwendigkeit einer Änderungsmitteilung sollte stärker ins Verhältnis zur Höhe der Zuwendung gesetzt werden. Der Aufwand für Umwidmungsanträge sollte bei geringen Beträgen generell entfallen, indem die Sachkostenplanung in Eigenregie unter Nutzung von Pauschalen erfolgt. Die weitere Verwendung von Gegenständen, die im Rahmen eines Projekts angeschafft wurden, sollte nach Ablauf des Projekts ebenfalls ohne eine Mitteilung möglich sein.
2. Vorschlag:	Eine Vereinfachung wäre es, wenn man die Änderungsmitteilungen mit dem Mitalabruf kombinieren würde.
3. Vorschlag	Es sollte nicht für jede Mitteilung die Unterschrift der Geschäftsführerin bzw. des Geschäftsführers erforderlich sein.
Wurde als Finanzierungsart die Fehlbedarfsfinanzierung gewählt, dann sind Änderungen während des Projekts noch aufwändiger, da eine komplette Überarbeitung des Finanzierungsplans erforderlich ist.	
4. Vorschlag:	Eine Vereinfachung der Änderungsmitteilungen bei Fehlbedarfsfinanzierungen wäre wünschenswert.
Bei der Beantragung zusätzlicher Mittel für bautechnische Vorhaben erfolgt eine Begutachtung durch fachfremde Personen.	
5. Vorschlag:	Bei der Beantragung zusätzlicher Mittel für bautechnische Vorhaben sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die Notwendigkeit der Maßnahmen durch einen unabhängigen Sachverständigen nachweisen zu lassen.

Erhöhung der finanziellen Flexibilität:	
Der einmal bewilligte Finanzierungsplan gilt, auch Änderungen zwischen den Einzelansätzen sind nicht möglich.	
1. Vorschlag:	Zur Förderung der finanziellen Flexibilität sollten Verschiebungen der Fördermittel zwischen Einzelansätzen und zwischen Projekten möglich gemacht werden.
2. Vorschlag:	Wenn ein Zuwendungsempfänger dem Zuwendungsgeber mitteilt, dass er nicht alle Mittel verbraucht, dann sollten diese Mittel für andere Zuwendungsempfänger kurzfristig zur Verfügung gestellt werden.

Vereinfachung des zahlenmäßigen Nachweises:	
Der Verwendungsnachweis besteht aus zwei Teilen. Im Sachbericht wird über das erzielte fachliche Ergebnis berichtet, der zahlenmäßige Nachweis gibt Rechenschaft über die Einhaltung des Finanzierungsplans bzw. des Haushalts- oder Wirtschaftsplans. Form und Inhalt des zahlenmäßigen Nachweises könnten aus Sicht der Zuwendungsempfänger in verschiedenen Punkten vereinfacht werden. So wurde mit der Änderung der VV und der ANBest-P im Jahre 2006 der sogenannte „einfache Verwendungsnachweis“ abgeschafft. Beim einfachen Verwendungsnachweis mussten die Einnahmen und Ausgaben nur summarisch spiegelbildlich zur Gliederung des Finanzierungsplans dargestellt werden. Eine Darstellung der einzelnen Zahlungen war nicht notwendig. Seit 29. April 2006 wird jedoch die Vorlage einer Belegliste eingefordert. In dieser tabellarischen Belegübersicht werden die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge erfasst. Jeder Ausgabe ist ein Beleg zuzuordnen. Die Erstellung dieser Belegliste wird als sehr aufwändig empfunden.	
1. Vorschlag:	Die Belegliste sollte wieder abgeschafft werden. Zumindest für Projekte mit geringer Fördersumme sollte der vereinfachte Verwendungsnachweis wieder eingeführt werden.
Die Ausgaben müssen im zahlenmäßigen Nachweis teilweise sowohl in absoluten als auch in Prozentwerten ausgewiesen werden.	
2. Vorschlag:	Doppelte Angaben, wie z. B. die Angabe der Ausgaben in absoluten Zahlen und Prozentwerten, sollte vermieden werden.
Bei einer institutionellen Förderung ist eine kameralistische Buchführung bzw. eine Überleitungsrechnung erforderlich.	

3. Vorschlag	Bei institutionellen Förderungen sollte die kaufmännische Buchführung, wie bei Projektförderungen auf Kostenbasis bereits üblich, akzeptiert werden.
	Der zahlenmäßige Nachweis muss bis zur vollständigen Abschreibung eines Gegenstandes jedes Jahr eine Bestätigung über die korrekte Abschreibung durch einen Wirtschaftsprüfer enthalten.
4. Vorschlag	Die einmalige Bestätigung des Wirtschaftsprüfers über die korrekte Abschreibung im Anschaffungsjahr sollte genügen.
	Beim zahlenmäßigen Nachweis werden mitunter detaillierte Einzelnachweise eingefordert, auch wenn beim Projektantrag im Finanzierungsplan Pauschalen akzeptiert wurden.
5. Vorschlag	Generell sollten Ausgaben über Pauschalen abgerechnet werden können, wenn für die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben ebenfalls Pauschalen verwendet wurden.
	Beim zahlenmäßigen Nachweis werden mitunter detaillierte Einzelnachweise eingefordert, auch wenn beim Projektantrag im Finanzierungsplan Pauschalen akzeptiert wurden.
6. Vorschlag	Werden mehrere Projekte eines Zuwendungsempfängers von einem Zuwendunggeber gefördert, dann sollte ein zusammenfassender Nachweis für alle Projekte ausreichen.
	Im Verwendungsnachweis werden teilweise statistische Angaben gefordert, bspw. über Teilnehmer einer Veranstaltung. Diese Angaben sind aus Sicht der Zuwendungsempfänger unnötig und schwierig vorzunehmen, da die vorgegebenen auszufüllenden Kategorien sich vielfach als unzutreffend erweisen. Beispielsweise gibt es bei der Zuordnung von Schülerinnen und Schülern, die an einer Veranstaltung teilgenommen haben, nur drei Schularten, was nicht die Realität widerspiegelt.
7. Vorschlag	Es wird eine Abschaffung der statistischen Angaben vorgeschlagen; hier sollten die Angaben im Sachbericht genügen.

Zielführende vertiefte Prüfungen:

Bei Projektförderungen findet die vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises nur stichprobenartig statt. Kommt es zu einer vertieften Prüfung, so steht es zudem im Ermessen der zuständigen Behörde, wie intensiv sie prüfen will.

1. Vorschlag:	Aus Sicht der Zuwendungsempfänger sollten komplette Überprüfungen vermieden werden.
2. Vorschlag:	Der Prüfungsaufwand sollte in einem angemessenen Verhältnis zur Fördersumme stehen und es sollten Bagatellgrenzen eingeführt werden.
3. Vorschlag	Die nachträgliche Überprüfung der Verhältnismäßigkeit von Pauschalen wird als unnötig empfunden.
4. Vorschlag	Mitunter verursachen Prüfungen vor Ort weniger Aufwand als die Erstellung und Übermittlung der zu überprüfenden Unterlagen.

Flexiblere Handhabung von Änderungen in der Finanzierung:

Die Zuwendung braucht bei einer Projektförderung nicht zurückgezahlt zu werden, wenn sich die Gesamtausgaben oder die Deckungsmittel um insgesamt weniger als 500 Euro ändern. Diese Bagatellgrenze stellt eine Verwaltungsvereinfachung dar.

Vorschlag:	Bei Finanzierungsänderungen sollten Bagatellgrenzen im Verhältnis zum Fördervolumen stehen, d. h. es sollte eine Prozentrelation eingeführt werden. Kosten, die während des Projektverlaufes entstehen und vorher nicht beantragt waren, sollten mit besonderer Begründung immer Anerkennung finden, wenn sie den Kostenrahmen nicht übersteigen.
-------------------	---

Abschaffung des Zwischennachweises:

Bei mehrjährigen Projekten müssen die Zuwendungsempfänger nach Ablauf eines Haushaltsjahres einen Zwischennachweis über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge vorlegen. Der Zwischennachweis erscheint manchen Zuwendungsempfängern überflüssig, da die darin enthaltenen Angaben bereits im Mittelabruft und später beim Verwendungsnachweis gemacht werden.

Vorschlag:	Der Zwischennachweis sollte abgeschafft werden.
-------------------	---

Einführung eines Onlineverfahrens:	
Bisher werden in den meisten Fällen sämtliche erforderlichen Dokumente vom Zuwendungsempfänger per Post eingereicht. Zwar können einige Angaben auch online verschickt werden, aber letztendlich ist für die Rechtsgültigkeit eine Unterschrift erforderlich.	
Vorschlag:	Ein verstärkter Einsatz von modernen Kommunikationsmedien für die Antragstellung, die Mitteilungspflichten und den Zwischen- bzw. Verwendungs nachweis ist erwünscht, da hierdurch Zeit und Portokosten gespart werden könnten. Wichtig wäre bei einer Onlinebearbeitung, dass auch hier genügend Ausfüllhinweise und Informationen bereitgestellt werden. Eine entsprechende Datenbank könnte außerdem bereits vorhandene Daten eines Zuwendungsempfängers speichern und dem Zuwendungsempfänger zur Aktualisierung bereitstellen. Am besten wäre die Nutzung der gleichen Software von allen Zuwendungsgebern. Es sollte jedoch immer die Wahlmöglichkeit zwischen Online- und Papierbearbeitung geben.

Onlinebereitstellung von Formularen:	
Die auszufüllenden Formulare liegen oftmals in keinem Format vor, das am PC ausfüllbar wäre.	
Vorschlag:	Formulare sollten generell in Excel, Word oder PDF online zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wäre eine digitale Vorlage für den Finanzierungsplan mit hinterlegten Personalkosten hilfreich. Sämtliche Dokumente sollten barrierefrei sein. Es sollten auch Musterverträge für Kooperationspartner angeboten werden.

Verbesserung bisheriger Datenbanken:	
Mit dem Verfahren profi-Online wird Zuwendungsempfängern und Auftragnehmern die Möglichkeit zur elektronisch unterstützten Abwicklung von Zuwendungen bzw. Aufträgen des Bundes gegeben. profi-Online wird hauptsächlich im Bereich BMBF, BMU und BMWi verwendet.	
1. Vorschlag:	profi-Online sollte medienbruchfrei ausgestaltet werden.
	Das elektronische Antragssystem easy ist eine kostenlose Software für Windows- und Linux-Systeme, mit deren Hilfe man für ausgewählte Förderbereiche die Formulare für die Beantragung von Fördermitteln des Bundes am PC ausfüllen und ausdrucken kann. Die Nutzung von easy ist nicht immer selbsterklärend.
1. Vorschlag	Zur Erleichterung der Anwendung von easy könnten formelvorgebende Felder eingeführt werden.
2. Vorschlag:	Eine durchgängige und logisch eindeutigere Numerik wäre benutzerfreundlicher.
3. Vorschlag:	Für easy sollte ein Handbuch bereitgestellt werden.
	In der Praxis werden unterschiedliche Versionen von easy verwendet, was zu Problemen beim Datentransfer führen kann.
4. Vorschlag:	Es sollten einheitliche Versionen von easy zur Anwendung kommen.

Onlineplattform für Zuwendungsempfänger:	
Einige Zuwendungsempfänger haben sich beispielsweise in der AG Reform des Zuwendungsrechts, die vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. geleitet wird, zusammengetan, um ihre Erfahrungen auszutauschen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Andere Plattformen, auf denen Zuwendungsempfänger sich austauschen könnten, sind oftmals nicht bekannt.	
Vorschlag:	Es sollte eine Onlineplattform für einen Erfahrungsaustausch zwischen den Zuwendungsempfängern geben.

Standardisierung der Verfahrensweisen:	
Die Verfahrensweisen unterscheiden sich zwischen den Zuwendungsgebern, was sich zum Beispiel in der Verwendung unterschiedlicher Formulare zeigt. Wenn ein Zuwendungsempfänger bei mehreren Stellen Mittel beantragt, sind daher oft Doppelarbeiten nötig. Auch führen die unterschiedlichen Verfahrensweisen zu Konfusionen und Unsicherheiten bei den Zuwendungsempfängern.	
Vorschlag:	Eine einheitliche standardisierte Vorgehensweise zwischen den Ressorts sowie zwischen Bund, Ländern, Kommunen und der Europäischen Union würde eine sehr große Vereinfachung für die Zuwendungsempfänger darstellen.

Vereinfachung der Formulare:	
Die Zuwendungsempfänger finden die Formulare, insbesondere für die Antragstellung, teilweise zu lang und unverständlich.	
Vorschlag:	Die Formulare sollten kürzer und verständlicher gestaltet sein. Hilfreich wären in manchen Fällen ein Glossar und Checklisten. Formulare sollten zudem Ausfüllhinweise und Informationen enthalten. Für den zahlenmäßigen Nachweis müssen sämtliche Daten in eine vorgegebene Belegliste übertragen werden. Die erforderlichen Daten liegen beim Zuwendungsempfänger jedoch oftmals in Exceltabellen vor. Wenn das Übermitteln dieser vorhandenen Excellisten ausreichen würde, wäre das eine große Arbeitserleichterung und Zeitersparnis.
Vereinfachung der Einverständniserklärung zum Zuwendungsbescheid:	
Nach der Antragstellung werden teilweise zwei Zuwendungsbescheide übersandt. Eine Kopie muss unterschrieben und zurückgeschickt werden.	
Vorschlag:	Effizienter wäre es, dem Zuwendungsbescheid lediglich ein Formblatt zur Einverständniserklärung beizufügen.
Zeitnahe Bearbeitung und Überprüfung von Anträgen und Zwischen- bzw. Verwendungsnachweisen:	
Die Zuwendungsempfänger bemängelten teilweise lange Bearbeitungszeiten und Überprüfungen von Anträgen, Zwischen- und Verwendungsnachweisen.	
Vorschlag:	Damit die Zuwendungsempfänger besser planen können, sollten Zuwendungsbescheide so zeitnah wie möglich ausgestellt werden. Die kurzfristige Überprüfung und Rückmeldung nach Einreichung des Zwischennachweises ist vor allem für die weitere Arbeitsplanung erforderlich. Wenn Rückfragen zu den Nachweisen erst Jahre später erfolgen, ist es zudem sehr zeitaufwändig, diese zu beantworten. Eine Bestätigung über den Eingang des Verwendungsnachweises würde eine Nachfrage ersparen.
Organisation von Prüfungen des Verwendungsnachweises:	
Teilweise werden die identischen Prüfungen des Verwendungsnachweises von verschiedenen Behörden durchgeführt.	
1. Vorschlag:	Zur Vermeidung von doppelten Prüfungen sollte es eine bessere Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden geben. Prüfungen des Verwendungsnachweises sollten jedoch durch den Zuwendungsgeber erfolgen, denn teilweise müssen Zuwendungsempfänger einen Wirtschaftsprüfer für die Überprüfung bezahlen.
Bei Projekten im Ausland oder mit ausländischen Partnern müssen für die Überprüfung durch das Ressort Anträge und fremdsprachige Testate übersetzt werden.	
2. Vorschlag:	Um bei der Überprüfung von Projekten im Ausland oder mit ausländischen Partnern Kosten und Zeitaufwand zu sparen, sollten Prüfer mit Fremdsprachenkenntnissen eingesetzt werden. Bei Projekten mit Partnerorganisationen im Ausland wäre es zeitsparend, wenn das Ressort direkt mit den Partnerorganisationen in Kontakt treten würde und der Zuwendungsempfänger in Deutschland nicht als Informationsübermittler fungieren müsste.
Koordinierte Zwischenschaltung von Projektträgern:	
Die Zuwendungsgeber auf Bundesebene, d. h. die Bundesressorts, geben oftmals Teile der Vorgänge zur Bearbeitung an Projektträger wie z. B. das Bundesverwaltungsamt ab. Zuwendungsempfänger berichteten, dass sie dadurch teilweise durch beide Stellen die gleichen Rückfragen erhielten.	
Vorschlag:	Wenn ein Projektträger zwischengeschaltet ist, dann sollten sich Ressort und Projektträger abstimmen, so dass der Zuwendungsempfänger nicht von beiden Seiten mit identischen Rückfragen konfrontiert wird. Fach- und Entscheidungskompetenz sollten in einer Hand liegen, Bündelung der Kompetenzen würde zu Zeitersparnis führen.

Bereitstellung von Etiketten für geförderte Gegenstände:	
Durch die Zuwendung geförderte Gegenstände müssen inventarisiert werden, d. h. es ist erforderlich, ein Inventarverzeichnis anzulegen und die Gegenstände zu kennzeichnen.	
Vorschlag:	Die Bereitstellung von Etiketten für die Inventarisierung durch den Zuwendungsgeber würde Arbeit ersparen.

Mehr Transparenz:	
Da es keine allgemeine Definition von zuwendungsfähigen Ausgaben gibt, entscheidet die Bewilligungsbehörde darüber, was förderwürdig ist. Die Zuwendungsempfänger können die Entscheidungen nicht immer nachvollziehen.	
Vorschlag:	Es wird mehr Transparenz bei der Bewertung der Förderwürdigkeit und bezüglich der Höhe der zu vergebenden Mittel gefordert.

Beseitigung von Informationsdefiziten beim Zuwendungsgeber:	
Die jeweiligen Bearbeiterinnen und Bearbeiter auf Seiten des Zuwendungsgebers verfügen mitunter nicht über ausreichende inhaltliche Kenntnisse bezüglich des Zuwendungszwecks und der geförderten Vorhaben, was die Kommunikation erschwert.	
Vorschlag:	Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter beim Zuwendungsgeber sollten die Möglichkeit bekommen, an Informationsveranstaltungen des Zuwendungsempfängers teilzunehmen, um einen Einblick in und Interesse für die Thematik zu bekommen.

Beseitigung von Informationsdefiziten auf Seiten des Zuwendungsempfängers:	
Vor allem kleinen Zuwendungsempfängern, bei denen auch häufig ehrenamtlich tätige Personen für die Antragsabwicklung zuständig sind, fehlt das nötige Wissen über die Möglichkeiten und Grenzen des Zuwendungsrechts.	
Vorschlag:	Die Zuwendungsgeber sollten regelmäßig Schulungen anbieten. Die Zuwendungsgeber sollten zudem darauf achten, dass die mehrfache Zusendung von Rechtsgrundlagen vermieden wird. Des Weiteren werden mit dem Zuwendungsbescheid Informationen verschickt, die auf das jeweilige Projekt gar nicht zutreffen. Um zu vermeiden, dass sich die Zuwendungsempfänger unnötigerweise in diese Informationen einarbeiten, wäre eine projektspezifische Unterrichtung hilfreicher.

Feedback zum Sachbericht:	
Nach dem Einreichen des Verwendungsnachweises erhalten die Zuwendungsempfänger Bescheid, ob der zahlenmäßige Nachweis akzeptiert wird. Auf den Sachbericht wird in der Regel nicht eingegangen.	
Vorschlag:	Die Zuwendungsempfänger wünschen sich ein Feedback zu dem vorgeschriebenen Sachbericht, um auch mehr über die Vorstellungen des Zuwendungsgebers zu erfahren.

Bessere Beratung während des gesamten Verfahrens:	
Manchen Zuwendungsempfängern fehlt ein Ansprechpartner auf Seiten des Zuwendungsgebers, den sie während des gesamten Verfahrens konsultieren können.	
Vorschlag:	Zuwendungsgeber sollten Ansprechpartner für das gesamte Verfahren benennen und bekannt machen, idealerweise bereits im Zuwendungsbescheid. Diese Ansprechpartner sollten mehr Unterstützung bei der Antragstellung und der Erstellung des Verwendungsnachweises anbieten. Beispielsweise wäre es für die Erstellung des Sachberichts hilfreich zu wissen, wie viele Seiten dieser umfassen soll. Am besten wäre die Einrichtung von Servicestellen, die ggf. auch als Clearingstellen agieren könnten. Wenn sich während eines laufenden Projekts Fördermodalitäten ändern, sollte dies zeitnah kommuniziert werden.

Kontakt

Bundeskanzleramt
Geschäftsstelle Bürokratieabbau
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
Buerokratieabbau@bk.bund.de
www.bundesregierung.de/buerokratieabbau

Statistisches Bundesamt
Gruppe A 3
Bürokratiekostenmessung
65180 Wiesbaden
skm@destatis.de
www.destatis.de

Stand der Fachinformation: August 2010

Die Tabellen und Zahlen im Bericht verstehen sich einschließlich statistischer Differenzen.