

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 2 zum IMAK Fördervereinfachung - Langfassung -

Finale Fassung nach Beschlussfassung
im Kabinett vom 21.01.2025



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----|--|----|
| A) | Einleitung..... | 4 |
| B) | Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der AG 2 | 5 |
| C) | Grundsätzliche Vorbemerkungen..... | 6 |
| | I. Einbeziehung der EU-Förderung..... | 6 |
| | II. Unterscheidung zwischen „Gebietskörperschaften“ und „sonstigen Zuwendungsempfängenden“ | 6 |
| D) | Darstellung der konkreten Vereinfachungsvorschläge der AG 2: | 7 |
| | I. Übernahme und weitere Ausarbeitung der Vorschläge der AG 1..... | 7 |
| | 1. Verzicht auf das Schriftformerfordernis | 7 |
| | 2. Förderunschädlicher Vorhabenbeginn | 8 |
| | 3. Nutzung Vereinfachter Kostenoptionen..... | 10 |
| | 4. Erhöhung des Soll-Schwellenwerts für die Festbetragsfinanzierung | 12 |
| | 5. Anhebung der Bagatellgrenze für Zinsen..... | 13 |
| | 6. Erhöhung der Bagatellgrenzen für Rückforderungen..... | 16 |
| | 7. Stichprobenbasierte Verwendungsnachweisprüfung | 16 |
| | 8. Etablierung eines Regelauszahlungsverfahrens | 17 |
| | 9. Verlängerung der Mittelverwendungsfrist von zwei auf sechs Monate | 18 |
| | 10. Festlegung einheitlicher Zweckbindungsfristen | 18 |
| | 11. Digitalisierung | 19 |
| | II. Vertiefung nicht abschließend behandelter Themen der AG 1..... | 21 |
| | 1. Attestierung des erheblichen Landesinteresses durch die Mittelbereitstellung im Haushalt | 21 |
| | 2. Anerkennung von Eigenleistungen, „Sowieso Kosten“ | 21 |
| | 3. Anerkennung von Spenden und Preisgeldern als Eigenmittel..... | 22 |
| | 4. Vorrang des EU-Rechts, Vermeidung von „Goldplating“ | 23 |
| | 5. Vergaberechtliche Vereinfachungen in der Übertragung ins Zuwendungsrecht..... | 24 |
| | 6. Lockerung des Besserstellungsverbots..... | 25 |
| | 7. Verzicht auf Zwischennachweise bei Projekten mit einer Laufzeit bis 18 Monate | 27 |
| | 8. Registerabgleiche..... | 28 |
| | III. Weitere Vorschläge der AG 2 | 29 |
| | 1. Einrichtung einer „Zentralen Stelle Förderwesen“ | 29 |
| | 2. Richtlinienaufstellungsverfahren..... | 33 |
| | 3. Stärkere Nutzung der Möglichkeiten künstlicher Intelligenz (KI) | 34 |

| | |
|--|----|
| 4. Verbindlichkeit des Ausgabenplans (Nummer 1.2 ANBest-P) | 34 |
| 5. Anerkennung ehrenamtlicher Leistungen | 34 |
| 6. Einführung einer dritten Zuwendungsart in VV Nr. 2.3 zu § 23 LHO | 35 |
| 7. Genereller Vorrang des Erstattungsprinzips..... | 35 |
| 8. Einheitlicher Beurteilungszeitpunkt zur Vorsteuerabzugsberechtigung | 36 |
| IV. Weitergehende Empfehlungen der AG 2 | 37 |
| 1. Einrichtung einer zentralen Beihilfestelle..... | 37 |
| 2. Stärkere Nutzung von Globalzuweisungen..... | 37 |
| 3. Änderung der Haushaltspraxis zu mehrjährigen Förderungen..... | 38 |
| 4. Verzicht auf die Erhebung von Gebühren..... | 38 |
| 5. Zustimmungspflichten nach §§ 58,59 LHO | 38 |
| 6. Bildung von Rücklagen bei der institutionellen Förderung | 38 |
| E) Abschließende Bemerkungen..... | 39 |
| I. Priorisierung der Vorschläge | 39 |
| II. Zeitliche Umsetzung der Vorschläge | 39 |
| III. Evaluation mit Wirkungsanalyse nach Ablauf von 5 Jahren ab Umsetzung..... | 39 |
| IV. Umgang mit Förderungen des Bundes in Niedersachsen | 40 |

A) Einleitung

Gemäß dem Arbeitsauftrag aus den Ziffern 3 und 4 des Kabinettschlusses vom 17.10.2023 zur Einrichtung des IMAK Fördervereinfachung hat die Arbeitsgruppe (AG) 2 unter Federführung des MB zeitlich im Anschluss an die Arbeit der AG 1 „auch für die Förderprogramme für Vereine, Verbände und Wirtschaftsunternehmen konkrete Handlungsempfehlungen für eine Vereinfachung von Verfahren und für pauschale Zahlungen“ entwickelt.

Die Einrichtung der AG 2 wurde unter Vorlage des geplanten Arbeitsprogramms in der Sitzung des IMAK vom 05.08.2024 durch den IMAK beschlossen.

In der AG 2 waren neben den Förderressorts MW, MWK, MK, MU, MS, ML und MB auch MF, MI und StK vertreten. Der Landesrechnungshof (LRH) war nicht als formales Mitglied vertreten, hat aber einen Impulsvortrag im Rahmen der zweiten Sitzung der AG gehalten und wurde laufend über die Ergebnisse der AG informiert. Des Weiteren waren die Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL), die NBank, die Prüfbehörde EFRE/ ESF+ sowie die Clearingstelle des Landes Niedersachsen vertreten. Seitens der Verbände waren die Kommunalen Spitzenverbände, die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen, die Industrie- und Handelskammer Niedersachsen, der Unternehmerverband Niedersachsen, die Landesvertretung der freien Wohlfahrtspflege, die Landeshochschulkonferenz, die Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung, das Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen, sowie der Landschaftsverband Südniedersachsen vertreten. Durch die Besetzung der AG 2 wurde somit ein breites Spektrum an Expert:innen zu zuwendungsrechtlichen und förderpraktischen Themen abgebildet.

Die AG 2 ist insgesamt dreimal zu Präsenzsitzungen im MB zusammengekommen, namentlich am 13.08.2024, 03.09.2024 und 24.09.2024. Zur Vorbereitung der ersten Sitzung hat der Vorsitz ein Eckpunktepapier mit Vereinfachungsvorschlägen vorgelegt, das unter anderem auf den Ergebnissen der bereits erfolgten Workshops im Prozess „einfach fördern“ des MB fußte. Die darin enthaltenen Vereinfachungsvorschläge wurden im Verlaufe der Sitzungen konkretisiert und um weitere Vorschläge aus der AG 2 ergänzt.

Die Arbeit der AG 2 war inhaltlich eng mit der Arbeit der AG 1 verknüpft. Zum einen wurden die in der AG1 entwickelten Vorschläge auf die Möglichkeit und Sinnhaftigkeit einer etwaigen Übertragung auch auf nicht-kommunale Zuwendungsempfänger geprüft und mit konkreten Wertgrenzen und Umsetzungsvorschlägen versehen (siehe Ziffer I des Berichts). Zum anderen wurden seitens der AG 1 auf die AG 2 übertragene Themen vertieft behandelt (siehe Ziffer II. des Berichts). Darüber hinaus hat der Vorsitz eigene Vereinfachungsvorschläge aus dem übergreifenden MB-Prozess „einfach fördern“ eingebracht (siehe Ziffer III des Berichts). Zudem wurden auch zusätzliche Vereinfachungsvorschläge aus den Reihen der Teilnehmenden gesammelt, bewertet und in der AG beraten (ebenfalls Ziffer III).

Im Abschlussbericht der AG 2 sind alle eingebrachten Vorschläge aufgenommen, auch solche, die nicht weiterverfolgt werden. Um den Argumenten der unterschiedlichen Teilnehmendengruppen gerecht zu werden, wird in diesem Abschlussbericht insbesondere bei nicht aufgenommenen Empfehlungen der Diskussionsverlauf (verkürzt) wiedergegeben.

B) Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der AG 2

Die Ergebnisse der AG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es hat sich gezeigt, dass Vereinfachungen der niedersächsischen Landesförderung nicht allein durch Änderungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) und der zugehörigen Verfahrensvorschriften (VV), sondern nur im Zusammenspiel mit Änderungen in der Förderkultur und in Bezug auf das Förderumfeld und grundsätzliche Förderbedingungen bewirkt werden können. Dies vorausgeschickt, hat die AG 2 folgende Arbeitsschwerpunkte behandelt:

Erstens wurden **konkrete Änderungsbedarfe zu den VV zu §§ 23, 44 LHO** erarbeitet. Es handelt sich unter anderem um erforderliche Erhöhungen bestehender Wertgrenzen, Konkretisierungen bestehender Handlungsspielräume und die Beseitigung unverhältnismäßiger Verwaltungslasten.

Zweitens wurde festgestellt, dass **bestehende Handlungsspielräume der LHO vielfach aus vielfältigen Gründen nicht oder nicht in ausreichendem Maße genutzt** werden. Dies betrifft zum Beispiel die Möglichkeit pauschaler Abrechnungsmethoden oder die stichprobenbasierte Verwendungsnachweisprüfung. Die AG hat konkrete Themen definiert, zu denen die Fachressorts bei der Richtlinienaufstellung konzeptionelle und zuwendungsrechtliche Unterstützung benötigen, um die vorhandenen Gestaltungsspielräume in der Praxis tatsächlich verwaltungsvereinfachend nutzen zu können. Zur ressortübergreifenden Unterstützung der richtlinienverantwortlichen Fachressorts bei der Konzeption und zuwendungsrechtlichen Ausgestaltung der Förderrichtlinien schlägt die AG 2 die Einrichtung einer **„Zentralen Stelle Förderwesen“** vor. Die Teilnehmenden der AG 2 erachten die Einrichtung einer solchen zentralen Stelle einhellig als sinnvoll und für ein nachhaltiges Umsetzen der Vereinfachungen erforderlich. Zum Aufgabenkreis sowie zur Verortung und Besetzung der „zentralen Stelle Förderwesen“ hat die AG 2 konkrete Vorschläge erarbeitet.

Drittens hat sich auch in der AG 2 der Eindruck bestätigt, dass das vollständige Potential der Fördervereinfachung nur unter der **Bedingung der vollständigen Digitalisierung des gesamten Förderprozesses** von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung erreicht werden kann. In dem Zusammenhang ist die Notwendigkeit der Einrichtung eines zentralen Förderportals sowie die Einrichtung eines „Förderfinders“ zur notwendigen Erhöhung der Transparenz der Fördermöglichkeiten zu unterstreichen.

Viertens wurden auch Vereinfachungsvorschläge gesammelt, die über den regelungstechnisch auf §§ 23,44 LHO eingeschränkten Arbeitsauftrag der AG 2 hinausgehen. Es handelt sich zum Beispiel um Vorschläge zur Haushaltspraxis. Diese Vorschläge werden zum Ende des vorliegenden Berichts als **„weitergehende Empfehlungen“** dargestellt.

Zum Ende des Berichts werden konkrete Vorschläge zur Priorisierung und zeitlichen Umsetzung der einzelnen Vereinfachungsvorschläge, zur Wirkungsevaluation sowie zur Behandlung bundesrechtlicher Förderungen unterbreitet.

C) Grundsätzliche Vorbemerkungen

I. Einbeziehung der EU-Förderung

Bei der Erarbeitung der einzelnen Vereinfachungsvorschläge wurde regelmäßig auf Erfahrungen aus der EU-Förderung zurückgegriffen. Dies betrifft vor allem die Herleitung bestimmter Grenzwerte oder bestehende Erfahrungswerte zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Da auch im Bereich der EU-Förderung ein heterogener Kreis der Zuwendungsempfängenden besteht und eine enorme inhaltliche Bandbreite von Förderbereichen adressiert wird, sind die Erkenntnisse aus dem Bereich der EU-Förderung grundsätzlich auf die Landesförderung übertragbar.

Vielfach sind die EU-rechtlichen Regelungen deutlich offener als die landeszuwendungsrechtlichen Vorgaben, obgleich natürlich auch im EU-Recht der Haushaltsschutzgedanke von hoher Bedeutung ist. Für diese unter dem Begriff „Goldplating“ bekannte Problematik hat die AG 2 unter dem entsprechenden Titel einen konkreten Vereinfachungsvorschlag erarbeitet, der die Problematik adressiert, dass das Landeszuwendungsrecht als zweites Rechtssystem über das Rechtssystem der EU gelegt wird.

Konkrete Vereinfachungsmaßnahmen ausschließlich für die EU-Förderung sind nicht Bestandteil des Abschlussberichtes, da das Land Niedersachsen keine Rechtssetzungskompetenz in diesem Bereich hat. Die dazu erfolgten Diskussionen und Vorschläge werden weitergeführt und in die entsprechenden Meinungsbildungsprozesse auf Bundes- und EU-Ebene eingebracht. Das EU-Recht beziehungsweise dessen praktische Auslegung durch die EU-Kommission enthalten bisweilen auch über das Landeszuwendungsrecht hinausgehende Sonderregelungen für die Förderungen aus Mitteln des EFRE/ ESF+ oder ELER. Daher steht die übergreifende Anwendbarkeit der nachstehenden Vereinfachungsvorschläge auch auf die niedersächsischen EU-Förderrichtlinien stets unter dem Vorbehalt des vorrangigen EU-Rechts und dessen Auslegung durch die zuständigen Verwaltungsbehörden.

II. Unterscheidung zwischen „Gebietskörperschaften“ und „sonstigen Zuwendungsempfängenden“

Die AG 2 stellt die in der LHO verankerte grundsätzliche Unterscheidung zwischen Gebietskörperschaften (GK) und sonstigen Zuwendungsempfängenden nicht in Frage.

Die VV/VV-GK unterscheiden bewusst zwischen den „Sonstigen“ und den „GK“, insbesondere aufgrund der verfassungsrechtlichen Sonderstellung der GK und der Tatsache, dass Kommunen ebenfalls den Aufwand aus öffentlichen Haushaltsmitteln bestreiten. Der Fokus bei dieser Betrachtung liegt nicht etwa auf der Zahlungsfähigkeit der Zuwendungsempfängenden – bei einer derartigen Herangehensweise müsste die GK mangels Insolvenzfähigkeit eher schlechter gestellt werden als sonstige Zuwendungsempfängende. Vielmehr liegt der Fokus auf dem aus dem besonderen Status der GK erwachsenen höheren Vertrauen in die rechtmäßige Verwendung öffentlicher Gelder.

Vorschläge zur Einführung einer weiteren Kategorie von Zuwendungsempfängenden neben GK und Sonstigen haben sich in der AG 2 nicht durchgesetzt. Die AG 2 erkennt jedoch an, dass es bedarfsgerecht und angemessen sein kann, öffentliche Einrichtungen aufgrund der vergleichbaren Interessenlage mit GK bei der Regelanwendung den GK gleichzustellen. Richtlinien, die sich ausschließlich an Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft richten, sollten daher entsprechende Sonderregelungen vorsehen.

D) Darstellung der konkreten Vereinfachungsvorschläge der AG 2:

I. Übernahme und weitere Ausarbeitung der Vorschläge der AG 1

1. Verzicht auf das Schriftformerfordernis

Vorschlag der AG 2:

- 1. VV/VV-GK Nr. 3.1, 14.3 und 14.4 zu § 44 LHO werden dahingehend geändert/ gestrichen, dass für die Einreichung von Förderanträgen in Anlehnung an die Regelung der BHO die Regelung einer freien Formwahl unter Ausschluss der Mündlichkeit gilt: „... bedarf eines Antrags. Ein mündlicher Antrag ist nicht zulässig.“**
- 2. Die vorstehende Lockerung zum Schriftformerfordernis wird nicht nur auf die Antragstellung, sondern auch auf die Erteilung des Bewilligungsbescheides gem. VV/ VV-GK Nr. 4.1 zu § 44 LHO bezogen.**

Begründung: Die AG 1 hat vorgeschlagen, das grundsätzliche Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Unterschrift aufzugeben und eine einfache elektronische Signatur zuzulassen. Eine Änderung der VV/ VV-GK Nr. 3.1, 14.3 und 14.4 zu § 44 LHO wurde angeregt. Die AG 2 ist ebenfalls einhellig der Auffassung, dass die bestehenden Vorschriften zum Schriftformerfordernis überarbeitungsbedürftig sind.

Zwar erfolgte in 2022 eine gewisse Lockerung der Vorschriften und Erleichterungen in Bezug auf die technischen Anforderungen an die elektronische Signatur. Allerdings verursachen die bestehenden Regelungen zum Schriftformerfordernis in der Praxis weiterhin einen unverhältnismäßigen erheblichen Aufwand. Da die technischen Voraussetzungen zur Einbindung und Nutzung qualifizierter elektronischer Signaturen im Antrags- und Bewilligungsverfahren aktuell noch nicht gegeben sind, führt die bestehende Regelung zu der absurden Konsequenz, dass beispielsweise bei der NBank trotz vollständiger digitaler Abwicklung der Antragstellung und -bearbeitung in einem Online-Kundenportal zusätzlich ein unterschriebener Papier-Antrag eingereicht werden muss.

Daher schlägt die AG 2 als Ergebnis einer ausführlichen Beratung vor, die Regelung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zum Schriftformerfordernis zu übernehmen: Der Bund hat Änderungen der VV-Nrn. 3.1, 4.1 und 8.1 zu § 44 BHO sowie die Löschung der VV-Nr. 15.6 zu § 44 BHO in Kraft gesetzt und damit das Schriftformerfordernis im Zuwendungsrecht abgeschafft. In Bezug auf die Antragstellung ist nun „alles außer mündlich“ möglich. Die Übernahme der Bundesregelung bedeutet eine erhebliche Vereinfachung, da auf detaillierte Anforderungen zur Sicherheitsstufe der elektronischen Unterschrift verzichtet werden kann. Die AG ist der Auffassung, dass diese Regelung eine praktikable und sachgerechte Lösung des Problems darstellt.

Die AG 2 schlägt zweitens vor, die VV/ VV-GK Nr. 4.1 zu § 44 LHO (Schriftform für den Bewilligungsbescheid) miteinzubeziehen. Auf diese Weise werden nicht nur die bestehenden Hürden für die Antragstellung, sondern auch für die Bewilligung abgebaut, was einer ganzheitlichen Betrachtung des Förderprozesses gerecht wird.

2. Förderunschädlicher Vorhabenbeginn

Vorschlag der AG 2:

1. **Der förderunschädliche Vorhabenbeginn wird ab Antragstellung bei Maßnahmen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von weniger als 1 Mio. Euro (GK) und weniger als 100.000 Euro (Sonstige) ohne gesonderten Antrag auf Genehmigung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns immer zugelassen.**
2. **Im Rahmen der vorgesehenen Wirkungsevaluation ist zu untersuchen, inwiefern die nun festgelegten Grenzen zur Erreichung eines spürbaren Vereinfachungseffekt beigetragen haben bzw. erhöht werden sollten.**

Begründung: Die AG 1 hat für kommunale Zuwendungsempfangende vorgeschlagen, dass der vorzeitige Vorhabenbeginn für Gebietskörperschaften bis zu einem noch festzulegenden Grenzwert förderunschädlich sein soll. Die AG 2 schließt sich dieser Forderung an und unterbreitet einen konkreten Grenzwert für GK.

Das Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns ist ein elementarer Grundsatz des Zuwendungsrechts. Er soll in seiner Ausgestaltung einerseits dem Subsidiaritätsprinzip und damit dem Schutz des Haushaltes dienen, andererseits den Zuwendungsempfänger vor dem Risiko zeitlich nicht förderfähiger Investitionen in einem beantragten Förderprojekt schützen. In der Theorie wird häufig davon ausgegangen, dass Zuwendungsempfangende, welche mit der Umsetzung eines Vorhabens vor Vorliegen des Bewilligungsbescheids beginnen, die Zuwendung faktisch nicht benötigen bzw. bereit und wirtschaftlich in der Lage sind, das Vorhaben auch ohne Zuwendung durchzuführen. Insofern sollen Mitnahmeeffekte vermieden werden. Der theoretische Ansatz unterstellt dabei, dass es eine klare Grenze zwischen der Planung/Vorbereitung und der Ausführung eines Vorhabens gibt.

In der praktischen Umsetzung wird deutlich, dass dieser theoretische Ansatz in der Regel nicht die Realität abbildet. Gerade die klare Grenze zwischen Planung/ Vorbereitung und Ausführung eines Vorhabens existiert es in der Praxis nicht. Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Ermessensausübung in entsprechender Umsetzung der Verwaltungsrechtsprechung hat die Bewilligungsbehörde eine Prognose darüber abzugeben, ob angesichts der konkreten bereits beauftragten Leistungen tatsächlich davon ausgegangen werden kann, dass das Vorhaben auch ohne die Zuwendung umgesetzt werden würde. Denn allein die Beauftragung eines Ausführungsvertrages reicht keinesfalls aus, um daraus zu schließen, dass der/die Zuwendungsempfangende das Vorhaben unbedingt auch ohne Zuwendung umsetzen würde. In diesem Zusammenhang führen sogenannte „Verträge in geringem Umfang“ nicht zu einem vorzeitigen Vorhabenbeginn bzw. führen lediglich dazu, dass diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig sind. Die Grenzen zwischen Vorbereitung/ Planung und Ausführung sind daher fließend und es bedarf einer Einzelfallprüfung. Zu berücksichtigen sind dabei die Wirtschaftskraft des Zuwendungsempfängenden, insbesondere die Projektgröße und der Umfang der beauftragten Leistungen. Die zentrale Fragestellung ist, ob bei wirtschaftlicher Betrachtung davon ausgegangen werden kann, dass das Vorhaben auch ohne die Zuwendung durchgeführt werden würde.

Die fließende Grenze zwischen unschädlichem und schädlichem Vorhabenbeginn benachteiligt aufgrund ihrer Komplexität gerade unerfahrene und im Regelfall eher „kleinere“ Zuwendungsempfangende. Denn mit der Materie vertraute Zuwendungsempfangende können eher abschätzen, wann ein schädlicher Vorhabenbeginn vorliegt und warten dementsprechend mit dem Beginn dieses Teils ihres Vorhabens bis zur eigentlichen

Bewilligung. Unerfahrene Zuwendungsempfänger tapen demgegenüber sehr viel eher in die „Falle“ eines vorzeitigen Vorhabenbeginns.

Hinsichtlich des Bedarfs nach einem förderunschädlichen Vorhabenbeginn besteht kein grundsätzlicher Unterschied zwischen „kleinen“ und „großen“ Zuwendungsempfängern. Der Anwendungsbedarf ergibt sich häufig aus Sachzwängen zum Abschluss bestimmter Verträge (z.B. Mietverträge) oder zur Verlängerung von Personalverträgen. In diesen Fällen werden die Risiken eines vorzeitigen Förderbeginns ohne sichere Perspektive auf eine tatsächliche Bewilligung der begehrten Förderung seitens der Zuwendungsempfänger bewusst in Kauf genommen. Der Schutzgedanke der Regelung greift also in der Praxis gerade nicht, da die Zuwendungsempfänger aus praktischen Erwägungen heraus letztlich zum vorzeitigen Vorhabenbeginn gezwungen sind, um wesentliche Ausgangsvoraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung ihres Projekts zu erfüllen.

Das Konstrukt des generellen Verbots führt im Vergleich zur vorgeschlagenen Lösung zu einem höheren Verwaltungsaufwand bei den Bewilligungsbehörden. Außerdem kann das Konstrukt zu einer deutlichen Verzögerung bei der Umsetzung von Projekten führen. Durch die Vorgaben der Haushaltsführungsrichtlinie des MF sind im Rahmen einer Schlüssigkeitsprüfung die Fördervoraussetzungen (nicht vollumfänglich) zu prüfen. Es darf sich aus der Schlüssigkeitsprüfung kein Anhaltspunkt ergeben, der einer Förderung im konkreten Einzelfall entgegensteht. In der Praxis bedeutet dies, dass mit der Genehmigung des vorzeitigen Vorhabenbeginns neben der Förderfähigkeitsprüfung die in vielen Förderprogrammen praktizierte Förderwürdigkeitsprüfung (Erfüllung von Qualitätskriterien) bereits abgeschlossen sein muss. Ein zusätzlicher Aufwand entsteht prozessual durch das zeitversetzte „Zweimal-Anfassen“ der Förderakte und die doppelte Erstellung eines Prüfvermerks durch die Sachbearbeitenden. Außerdem ist neben der eigentlichen Bearbeitung des Vorgangs durch die Bewilligungsstelle selbst zu berücksichtigen, dass in den Richtlinien teilweise Stellungnahmen Dritter vorgesehen sind, so dass eine weitere – seitens der Bewilligungsbehörde nicht zu verantwortende – Verzögerung eintritt.

Der durch die AG 2 geforderte Wegfall des grundsätzlichen Verbots unterstützt, dass Projekte schneller beginnen und fortschreiten und trägt daher zum Prozess „einfacher, schneller, günstiger“ bei.

Aus der Perspektive der Antragstellenden führt die aufwendige und weitgehende inhaltliche Prüfung der Fördervoraussetzungen insgesamt dazu, dass durch die aktive Genehmigung des vorzeitigen Vorhabenbeginns eine große Erwartungshaltung mit Blick auf die Bewilligung geschürt wird. Diese schlägt sich im Falle von Ablehnungsbescheiden immer wieder in enttäuschten Rückmeldungen an Medien und Politik nieder und verursacht zusätzlich einen signifikanten Verwaltungsaufwand bei der Beantwortung und Bearbeitung solcher „Beschwerden“. Bei der vorgeschlagenen Regelung kann diese Erwartungshaltung gar nicht erst entstehen; insofern ist die vorgeschlagene Regelung deutlich transparenter.

In der Abwägung zwischen den praktischen Umsetzungsproblemen der aktuellen starren Regelung mit dem Subsidiaritätsprinzip erachtet die AG 2 die Festlegung einer Wertgrenze in Bezug auf die beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben, unterhalb derer das Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns nicht gilt, als sinnvoll.

Da bei keiner Bewilligungsbehörde aussagekräftige objektive Daten (z.B. ausführliche Kosten-Leistungsrechnungen) zum bestehenden Bearbeitungsaufwand zum Vorzeitigen Vorhabenbeginn vorliegen, rückt zur Begründung der Ländervergleich der LHO-Regelungen in den Fokus. Hinsichtlich der Höhe der Wertgrenzen erscheinen die in Sachsen festgelegten Grenzwerte grundsätzlich schlüssig und auf Niedersachsen übertragbar. Sachsen sieht folgende Regelung vor: „Der förderunschädliche Vorhabenbeginn ab Antragstellung soll

zukünftig bei Maßnahmen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von weniger als 1 Mio. EUR bei Kommunen und weniger als 100.000 EUR bei Sonstigen, immer zugelassen sein. Ein Antrag auf Genehmigung des förderunschädlichen vorzeitigen Beginns ist insofern nicht mehr erforderlich.“

Die AG 2 ist der Auffassung, dass mit den vorgeschlagenen Wertgrenzen ein auch der Höhe nach angemessener Ausgleich zwischen den Schutzfunktionen des Verbotes des vorzeitigen Vorhabenbeginns und dem Bedarf nach einer praktikablen und aufwandsreduzierenden Lösung geschaffen wird. Insofern schlägt die AG vor, den förderunschädlichen Vorhabenbeginn ab Antragstellung bei Maßnahmen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von weniger als 1 Mio. Euro (GK) und weniger als 100.000 Euro (Sonstige) ohne gesonderten Antrag auf Genehmigung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns immer zuzulassen.

Zur Höhe der Wertgrenzen ist den Teilnehmenden der AG 2 bewusst, dass es sich bei den vorgeschlagenen Wertgrenzen um Mindestgrenzen handelt. Eine deutliche Erhöhung der Wertgrenzen wäre wünschenswert und würde den Vereinfachungseffekt deutlich verstärken. Im Rahmen der vorgesehenen Wirkungsevaluation ist daher zu untersuchen, inwiefern die nun festgelegten Grenzen zur Erreichung eines spürbaren Vereinfachungseffekt erhöht werden sollten.

Hinsichtlich der seitens des Landesrechnungshofs angesprochenen Mitnahmeeffekte stellt die AG 2 klar, dass Mitnahmeeffekte an anderer Stelle des Förderzyklus mit deutlich wirksameren und für die Zuwendungsempfangenden weniger einschneidenden Maßnahmen vermieden werden können, namentlich bei der Bedarfsermittlung und Konzeption der Förderrichtlinie und ggf. bei einer Wirkungsevaluierung für die Fortführung der Fördermaßnahme. Die AG 2 kommt zu dem Ergebnis, dass diese Elemente viel stärker in den Fokus der richtlinienverantwortlichen Ressorts gerückt werden sollten. Die noch zu gründende „Zentrale Stelle Förderwesen“ kann hier eine starke beratende Funktion erfüllen.

3. Nutzung Vereinfachter Kostenoptionen

Vorschlag der AG 2

- 1. In VV/VV GK Nr. 2.3 zu § 44 LHO ist eine Vorgabe zur verpflichtenden Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bei Vorhaben mit beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu 200.000 Euro einzuführen („muss grundsätzlich“- oder „soll“-Vorschrift).**
- 2. In Ziffer Nr. 2.3 zu § 44 LHO ist klarzustellen, dass auch bei größeren Vorhaben vereinfachte Kostenoptionen zulässig sind.**

Begründung: Die AG 1 hat empfohlen, die Möglichkeit zum Einsatz vereinfachter Kostenoptionen häufiger zu nutzen. Die Teilnehmenden der AG 2 sind sich darin einig, dass die Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen und somit die Übernahme guter Praxis aus der EFRE/ ESF+-Förderung einen wesentlichen Beitrag zur Vereinfachung des Förderverfahrens leisten kann.

Zwar ist die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen bereits jetzt nach den VV/ VV-GK zu § 44 LHO grundsätzlich zulässig („kann“-Vorschrift). Ein Mindestmaß an zwingenden Regelungen zu vereinfachten Kostenoptionen in den VV/ VV GK zur LHO ist nach Auffassung der AG 2 jedoch notwendig. Die Erfahrungen aus der Umsetzung der EFRE/ ESF+-Förderung zeigen, dass erst mit Einführung einer Wertgrenze für die verpflichtende Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen ein praktisches Umdenken stattfand. Auch die Rückmeldungen der Teilnehmenden in der AG 2 haben bestätigt, dass die bestehende Kann-Vorgabe faktisch in

der Landesförderung nicht genutzt wird. Unter anderem liegt das an der mangelnden Unterstützung der Fachressorts bei der Auswahl und Herleitung der konkreten vereinfachten Kostenoptionen. Auch zu diesem Thema ist daher eine intensive Unterstützung durch die noch zu schaffende „Zentrale Stelle Förderwesen“ vorgesehen (siehe Abschnitt „Zentrale Stelle Förderwesen“). Über die vertiefte Beratung hinaus bedarf es nach Überzeugung des Vorsitzes einer weitgehenden Verpflichtung, um die Ressorts zur tatsächlichen Nutzung der Vereinfachten Kostenoptionen zu bewegen.

Die AG 2 schlägt daher vor, dass die Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen in den VV/ VV-GK zu § 44 LHO bei Vorhaben mit beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu 200.000 Euro grundsätzlich verpflichtend werden sollte (Einführung einer „muss grundsätzlich“ oder zumindest einer Soll-Vorschrift). Die Ressorts wären damit verpflichtet, bei der Erstellung ihres Förderprogramms gleichzeitig ein Konzept für die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zu erstellen.

Die Wertgrenze von 200.000 Euro ist den EU-Verordnungen zur EFRE/ ESF+-Förderung entlehnt. In der EU-Förderung muss unterhalb dieser Grenze eine Pauschale nach Kostenplan über die gesamten Projektkosten gebildet werden. Für den Bereich der Landesförderung schlägt die AG 2 vor, bis zu der benannten Grenze lediglich die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen vorzuschreiben. Die Entscheidung, ob es sich dabei um einzelne Pauschalierungen für bestimmte Kostenarten, kombinierte Pauschalen (z.B. für Personal- und Restkosten) oder Pauschalierungen ganzer Projekte handelt, bleibt den richtliniengebenden Ressorts bei der Gestaltung Ihrer Richtlinien vorbehalten. Somit schränkt die vorgeschlagene Regelung den Gestaltungsspielraum der Ressorts deutlich weniger ein als die bestehende EU-Regelung.

Die praktischen Erfahrungen mit dieser Wertgrenze aus dem Bereich der EU-Förderung in Niedersachsen zeigen, dass diese Grenze sinnvoll gesetzt ist. Die AG 2 erkennt an, dass die niedersächsische Förderlandschaft im EFRE/ ESF+ sowohl hinsichtlich des Finanzvolumens der Förderrichtlinien bzw. Einzelprojekte als auch hinsichtlich des inhaltlichen Förderbereichs sehr heterogen ist, so dass die erforderliche Vergleichbarkeit zur Landesförderung gegeben ist. Festzuhalten ist, dass die weitgehende Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen in EFRE/ ESF+ -Richtlinien erhebliche Vereinfachungswirkung hat und die Fehleranfälligkeit durch den Einsatz dieses Instruments deutlich reduziert wurde.

Um die bestehenden Erfahrungswerte mit tatsächlichen Zahlen aus Niedersachsen zu ergänzen, sollte auch die Höhe dieses Grenzwertes im Rahmen der Wirkungsevaluation überprüft werden.

Um besonderen Konstellationen im Ausnahmefall gerecht werden zu können, bedarf es aus Sicht der AG allerdings einer Ausnahmemöglichkeit. Daher wird eine „muss grundsätzlich“- oder „Soll“-Formulierung vorgeschlagen. Die VV/ VV-GK sollten zudem ausdrücklich klarstellen, dass auch bei größeren Vorhaben vereinfachte Kostenoptionen zulässig sind („kann“-Regelung).

Um eine Überfrachtung der VV/ VV-GK zu vermeiden, sollten die Formen und Methoden zur Herleitung vereinfachter Kostenoptionen in einem Ausführungserlass oder in Handreichungen der ebenfalls befürworteten „Zentralen Stelle Förderwesen“ festgelegt werden. Dabei sollte insbesondere die Möglichkeit der Gewährung eines Pauschalbetrages auf Grundlage des Ausgaben- und Finanzierungsplanes zum Zeitpunkt der Antragstellung, verbunden mit einer Auszahlung und Prüfung der Mittelverwendung anhand rein inhaltlicher Meilensteine, konkret dargestellt werden.

4. Erhöhung des Soll-Schwellenwerts für die Festbetragsfinanzierung

Vorschlag der AG 2: VV GK Nr. 23 zu § 44 LHO ist insofern zu ändern, als Zuwendungen an Gebietskörperschaften bis zur Höhe von 6 Millionen Euro in Bezug auf die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben grundsätzlich als Festbetragsförderung gewährt werden

Begründung: Die AG 1 hat für kommunale Zuwendungsempfangende eine noch zu definierende Erhöhung des Soll-Schwellenwertes für die Festbetragsfinanzierung vorgeschlagen. In den Beratungen in der AG 2 wurde deutlich, dass die Ressorts sich ihrer Gestaltungsmöglichkeiten bei der Konzeptionierung von Förderprogrammen nicht bewusst sind und daher wesentliche Regelungen der VV nicht hinreichend nutzen oder deren Nutzung abwägen. So wird auch der in den VV-GK normierte grundsätzliche Vorrang der Festbetragsfinanzierung nur unzureichend genutzt.

Der wesentliche Unterschied zwischen der Festbetragsfinanzierung und der Anteilsfinanzierung liegt darin, dass eine Reduzierung der förderfähigen Ausgaben unterschiedliche Konsequenzen nach sich zieht. Bei der Festbetragsfinanzierung reduziert sich die Zuwendung erst, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben die bewilligte Zuwendung unterschreiten. Aus der Perspektive der Zuwendungsempfangenden ist dieses auch der wesentliche Vorteil. Die bewilligte Zuwendung reduziert sich regelmäßig nicht. Aus Sicht der Bewilligungsbehörden hingegen hat die Festbetragsfinanzierung den wesentlichen Vorteil, dass sehr viel seltener Rechtsfolgebescheide mit einer reduzierten Zuwendungssumme erstellt werden müssen. Die Festbetragsfinanzierung entbindet die Bewilligungsbehörden jedoch nicht davon, alle Ausgaben zu prüfen, auch wenn diese oberhalb der bewilligten Zuwendung liegen.

Im Bund-Länder-Vergleich ist aus Sicht der AG 2 die Regelung aus der Bundeshaushaltsordnung auf Niedersachsen übertragbar. Der Bund hat mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 (siehe Artikel 12 G. v. 22.12.2023 BGBl. 2023 I Nr. 412) § 44 Abs. 2 BHO dahingehend geändert, dass es dort nun heißt: „Zuwendungen an Kommunen (Gemeinden und Landkreise) sollen bis zur Höhe von 6 Millionen Euro grundsätzlich als Festbetragsförderung gewährt werden. Der Verwendungsnachweis erfolgt grundsätzlich im vereinfachten Verfahren.“

Die AG schlägt vor, sich der bevorstehenden BHO-Änderung inhaltlich anzuschließen und den Grenzwert für Festbetragsfinanzierungen auf 6 Mio. Euro festzulegen.

Angesichts der Bandbreite und Finanzausstattung niedersächsischer Kommunalförderungen und der grundsätzlichen Vergleichbarkeit z.B. bezüglich der Kosten von Bauvorhaben erscheint diese Wertgrenze auch für Niedersachsen als angemessen. Eine umfassende Abwägung des intendierten Vereinfachungseffekts mit dem Haushaltsschutzgedanken wurde seitens des Bundes bei der Entscheidung für die neue Wertgrenze vorgenommen. Die Regelung kommt daher den Grundsätzen des Haushaltsrechts nach. Es besteht kein Anlass, den Haushaltsschutzgedanken für die niedersächsische Förderlandschaft stärker zu gewichten als auf Bundesebene. Im Ländervergleich ist zu berücksichtigen, dass zwei andere Bundesländer sogar einen darüberhinausgehenden grundsätzlichen Vorrang der Festbetragsförderung in ihren jeweiligen LHO regeln. Durch die Einziehung eines Grenzwertes wird die Gestaltungsfreiheit der Fachressorts weniger stark eingeschränkt als durch eine generelle Regelung, insofern erscheint die Übernahme der Bundesregelung auch in dieser Hinsicht als angemessen. Im Übrigen schlägt die AG vor, auch die weitere Formulierung des Bundes zu übernehmen. Durch die „soll grundsätzlich“-Formulierung werden weiterhin Ausnahmen ermöglicht. Insofern wird den Bedenken Rechnung getragen, der Gestaltungsspielraum könnte zu stark eingeschränkt werden.

Die Orientierung an der Höhe der Zuwendung erscheint sachgerecht, da der konkrete Verwaltungsaufwand mangels ausführlicher Kosten-Leistungsrechnung der Bewilligungsbehörden schwerlich zahlenmäßig nachweisbar ist. Die VV/VV-GK zur LHO verweisen aus diesem Grund auch an anderer Stelle auf die Zuwendungshöhe.

5. Anhebung der Bagatellgrenze für Zinsen

Vorschlag der AG 2:

1. Für Sonstige Zuwendungsempfängende: Keine Zinsberechnung für vorzeitigen Mittelabruf, sofern der Auszahlungsbetrag auf diesen Mittelabruf 15.000 Euro nicht übersteigt. Kleinbetragsregelung für beide Zinsarten in Höhe von 750 Euro.
2. Für GK: Keine Zinsberechnung für vorzeitigen Mittelabruf, sofern der Auszahlungsbetrag auf diesen Mittelabruf 30.000 Euro nicht übersteigt. Kleinbetragsregelung für beide Zinsarten in Höhe von 1.500 Euro.
3. Nachgelagerte Evaluation zur Höhe der Grenzwerte.

Begründung: Die AG 1 hat die Anhebung der aktuellen Bagatellgrenze für Zinsen für GK vorgeschlagen. Die AG 2 hat sich ausführlich mit den verschiedenen Zinsen und den denkbaren Grenzwerten auseinandergesetzt und konkrete Grenzwerte sowohl für GK als auch für sonstige Zuwendungsempfängende erarbeitet.

Bei der Erhebung von Zinsen ist zwischen zwei Arten von Zinsen zu unterscheiden. Einerseits Zinsen für den vorzeitigen Mittelabruf und andererseits die Verzinsung eines Erstattungsanspruchs. Die seitens der Bewilligungsbehörde dahinterstehenden Arbeitsprozesse ähneln sich grundsätzlich. Neben einer Zinsberechnung ist jeweils ein Festsetzungsbescheid nach vorheriger Anhörung zu erstellen. Anschließend sind die Forderungen im Haushaltswirtschaftssystem zu erfassen und etwaige Mahnverfahren durchzuführen. Bei nicht einbringlicher Forderung ist über eine Stundung, Niederschlagung oder den Erlass der Forderung bzw. Vollstreckung zu entscheiden. Auch eine Anmeldung der Forderung in einem etwaigen Insolvenzverfahren kann als Aufwand entstehen. In einem Punkt unterscheiden sich die Verfahren zu den beiden Zinsarten jedoch sehr deutlich. Die Art und Weise sowie der Umfang der Zinsberechnung sind sehr unterschiedlich.

Bei Erstattungsinsen erfolgt die Berechnung aufgrund eines Erstattungsanspruchs aus einem Widerrufs- und/ oder Rücknahmebescheid. Hier wird der Erstattungsanspruch vom Zahlungseingang von der jüngsten Auszahlung bis zur ältesten Auszahlung rückwärts berechnet. Die Prozessschritte unterscheiden sich zwischen den einzelnen Bewilligungsbehörden nicht wesentlich. Insofern können die Daten der NBank als exemplarischer Nachweis des Bearbeitungsaufwands herangezogen werden. Aufgrund mangelnder maschinell ermittelter Daten aus einer Kosten-Leistungsrechnung hat die NBank anhand der Prozessbeschreibung in den verschiedenen Fachbereichen der Bank Erfahrungswerte abgefragt. Danach liegt der durchschnittliche Aufwand für die Berechnung und die Erhebung sowie die Nachverfolgung des Anspruches bei Erstattungsinsen bei rund sechs Arbeitsstunden. Eine Mitarbeiterkapazität der NBank kostet derzeit p.a. gemittelt rd. 140.000 Euro inkl. des Overheads. Bei angenommenen 1664 Produktivstunden pro Jahr beträgt der Mitarbeiterstundensatz abgerundet 84 Euro. Der Verwaltungsaufwand liegt daher aktuell bei etwa 500 Euro.

Bei Zinsen für den vorzeitigen Mittelabruf beträgt die Mittelverwendungsfrist derzeit zwei Monate von der Auszahlung der Zuwendung bis zur Leistung der zuwendungsfähigen

Ausgaben. Sofern es sich nicht um einen einfachen Verwendungsnachweis handelt, ist für jede Ausgabe/ jeden Einzelbeleg zunächst zu prüfen, ob die Verwendung innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung erfolgte. Sofern dieses nicht der Fall ist, ist für diese Ausgaben eine Zinsberechnung bis zur rechtzeitigen Verwendung durchzuführen. Je nach Förderfall kann es sich um eine geringe Anzahl von Ausgaben, aber auch um mehrere Hundert Ausgabenpositionen handeln. Je nach Digitalisierungsgrad der Bewilligungsbehörden in der Verfahrensabwicklung ist der Aufwand hier sehr unterschiedlich. Sofern das Verfahren seitens der Bewilligungsstelle noch nicht digitalisiert wurde, sind alle Zahlungsdaten manuell in die Zinsberechnung zu übertragen. Ist der Mittelabruf hingegen anhand einer digitalen Belegliste mit automatischer Übertragung in ein Zinsberechnungsmodul nahezu vollständig digitalisiert, ist der Eintragungsaufwand der Sachbearbeitenden relativ gering. Die NBank arbeitet zwar weitgehend mit digitalen Beleglisten, jedoch ist die digitale Belegliste in der NBank derzeit nicht für Landesförderungen nutzbar. Das Zinsberechnungsmodul der NBank erleichtert aktuell zwar die Berechnung, aber wesentliche Bestandteile müssen manuell befüllt werden. Das IT-System der NBank bietet bereits jetzt den Vorteil, dass es ein Schriftverkehrsmodul enthält und somit entsprechende Vorlagen existieren, die eine Übernahme von Grunddaten aus dem Datenbanksystem ermöglicht. Ein erheblicher Teil der Landesförderung wird in anderen nachgeordneten Bewilligungsbehörden oder in den Ministerien selbst abgewickelt; der dortige Digitalisierungsstandard liegt in der Regel weit hinter dem Standard der NBank zurück. Dort ist daher von einem vergleichsweise höheren Aufwand der Bewilligungsstellen bei der Zinsberechnung auszugehen. Aktuell ist davon auszugehen, dass ein landesweit einheitlicher Stand zur vollständigen Digitalisierung der Verfahren in sämtlichen niedersächsischen Bewilligungsbehörden erst in mehreren Jahren erreicht sein wird. Insofern wird auch auf die Vorschläge der AG 1 und AG 2 zum IMAK bezüglich der Einführung einer komplett digitalen Antragsstellung, Mittelabrufs- und Verwendungsnachweisprüfung verwiesen.

Aufgrund dessen, dass das Zinsberechnungsmodul der NBank wie auch die digitale Belegliste für die Landesförderung nur eingeschränkt nutzbar sind und davon ausgehend, dass der Digitalisierungsgrad bei den anderen Bewilligungsbehörden maximal dem Digitalisierungsgrad der NBank entspricht, wird der Aufwand der NBank für die Zinsberechnung und deren Geltendmachung auch für andere Bewilligungsbehörden als repräsentative Mindestannahme zugrunde gelegt.

Auch hier konnten mangels einer hinreichenden Detailtiefe in der Kosten-Leistungsrechnung keine maschinell ermittelten Daten erhoben werden. Die NBank hat daher aufgrund von Abfragen in den verschiedenen Fachbereichen einen Erfahrungswert gebildet. Der durchschnittliche Aufwand für die Berechnung, die Erhebung und Nachverfolgung von Zinsen für vorzeitige Mittelabrufe liegt derzeit je Projekt bei rund 10 Stunden. Entsprechend des bereits oben dargelegten Stundensatz in Höhe von 84 Euro beträgt der derzeitige Verwaltungsaufwand finanziell gesehen rund 840 Euro. Bei nicht digitalisierten Verfahren wird der Aufwand höher liegen.

In Anbetracht der aktuellen Wertgrenzen in Höhe von 50 Euro bei den sonstigen Zuwendungsempfängern bzw. in Höhe von 500 Euro bei den GK ergibt sich die offensichtliche Notwendigkeit einer Anpassung.

Für die beiden Zinsarten könnten rechnerisch unterschiedliche Beträge ermittelt werden. Außerdem haben die beiden Zinsarten einen unterschiedlichen Hintergrund, bei dem auch der Präventivgedanke und die Frage des „Verschuldens“ seitens der Zuwendungsempfangenden unterschiedlich schwer wiegen. Allerdings findet sich im Ländervergleich in keiner anderen LHO eine Unterscheidung der beiden Zinsarten. Eine Überfrachtung der LHO mit

verkomplizierenden Regelungen sollte mit Blick auf das Vereinfachungsziel vermieden werden.

Daher schlägt die AG vor, für beide Zinsarten einen gemeinsamen Mittelwert von 750 Euro festzulegen.

Aufgrund des eingangs dargestellten Sonderstatus der Gebietskörperschaften ist eine Unterscheidung zwischen GK und sonstigen Zuwendungsempfängenden aus Sicht der AG 2 auch hier weiterhin sinnvoll und geboten. Im Ländervergleich und in Zusammenschau mit den übrigen VV-Regelungen zu § 44 LHO erscheint es angemessen, für GK einen doppelt so hohen Grenzwert anzusetzen wie für sonstige Zuwendungsempfängende.

Die AG 2 schlägt vor, dass der Kleinbetrag für die Zinserhebung für sonstige Zuwendungsempfängende auf 750 Euro festgelegt wird. Für die GK sollte dieser Betrag auf 1.500 Euro angehoben werden. Es sollte berücksichtigt werden, dass in den kommenden Jahren aufgrund des zu erwartenden Fachkräftemangels und den vergangenen hohen Inflationswerten mit einer stärkeren Steigerung der Tabellenentgelte gerechnet werden kann. Aufgrund der zukünftig zu erwartenden Kostensteigerungen sollten die vorgeschlagenen Werte keinesfalls unterschritten werden. Der Effekt der fortschreitenden Digitalisierung und die zu erwartende Beschleunigung der Verwaltungsbearbeitung kann in die Herleitung nach aktuellem Stand nicht eingepreist werden. Die AG 2 bekräftigt ausdrücklich ihre Forderung nach einer ganzheitlichen Digitalisierung sämtlicher Förderverfahren von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung.

Zur Zinsberechnung bei vorzeitigem Mittelabruf ist die AG 2 zu dem Ergebnis gekommen, dass neben dem Grenzwert für die Zinshöhe ein weiterer Grenzwert festgelegt werden sollte.

Der Verwaltungsaufwand entsteht auf der Ebene des Mittelabrufs. Es erscheint sachgerecht, auch auf diese Ebene für die Festsetzung der Grenzwerte abzustellen.

Der Vorschlag zur Erhöhung der Bagatellgrenzen steht in engem Zusammenhang mit dem Vorschlag, die Mittelverwendungsfrist zwei auf sechs Monate zu verlängern. Unter Annahme einer Verzinsung von 7 % per anno (aktueller Zinssatz 8,37 %, abzüglich erwartbarer Zinssenkungen der EZB) ergibt sich folgende Rechnung: Bei einem Abrufbetrag in Höhe von 15.000 Euro wäre unter Berücksichtigung einer verlängerten Abruffrist erst 24 Monate nach der Auszahlung der Wert der Bagatellgrenze erreicht, denn nur der Zeitraum, der über die Verwendungsfrist hinausgeht, wäre zu verzinsen. Das dargestellte Beispiel wird zugegebenermaßen sehr selten zutreffen, denn die Wahrscheinlichkeit, dass abgerufene Mittel erst zu einem so späten Zeitpunkt in einem Projekt verausgabt werden, ist nach den Erfahrungswerten der Bewilligungsbehörden sehr unwahrscheinlich, so dass nach Auffassung vieler Teilnehmenden der AG auch eine höhere Grenze vertretbar wäre. Es handelt sich jedoch lediglich um „Erfahrungswerte“ und nicht um objektive Daten. Zudem haben sowohl das MF als auch der LRH ganz grundsätzliche Bedenken geäußert, die Zinsberechnung von der bewilligten Zuwendung oder dem bisher ausgezahlten Betrag abhängig zu machen und nicht allein von der erwarteten Zinshöhe.

Daher dient der oben genannte Vorschlag zunächst als Einstieg in eine geänderte Praxis. Durch die beabsichtigte nachgelagerte Evaluation kann zum Beispiel im Vergleich einzelner repräsentativer Förderprogramme bei mehreren Bewilligungsbehörden ggf. eine spätere Anpassung der Wertgrenze erreicht werden.

6. Erhöhung der Bagatellgrenzen für Rückforderungen

Vorschlag der AG 2:

Anhebung der Kleinbetragsregelung für Rückforderungen für GK auf 2.500 Euro. Bei sonstigen Zuwendungsempfängenden bleibt es bei der bestehenden Bagatellgrenze.

Begründung: In der Beratung der AG 2 wurde deutlich, dass auch die bestehenden Bagatellgrenzen für Rückforderungen von jeweils 1.000 Euro für GK und Sonstige nicht mehr dem aktuellen Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Haushaltsschutz gerecht werden.

Die seitens der NBank ermittelten Aufwände aufgrund von Erfahrungswerten begründen jedoch keine grundsätzliche Anhebung der Kleinbetragsregelung für Rückforderungen, so dass es für sonstige Zuwendungsempfänger bei den bisherigen Werten bleiben sollte. Lediglich für die GK ist eine Anhebung der Kleinbetragsregelung sinnvoll. Dies ergibt sich aus der eingangs dargestellten besonderen Stellung der GK im Verfassungsgefüge des Landes. Im Ländervergleich sehen Hessen und Schleswig-Holstein eine Kleinbetragsregelung in Höhe von 2.500 Euro vor. Sachsen sieht eine gestaffelte Kleinbetragsregelung in Abhängigkeit von einem prozentualen Anteil an der bewilligten Zuwendung bis maximal 2.500 Euro vor.

Insgesamt erscheint eine Anhebung auf 2.500 Euro für GK in Abwägung des Haushaltsschutzgedankens im Verhältnis zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung durch Schutz vor unverhältnismäßigen Aufwänden als angemessen. Mit einer Anhebung der Kleinbetragsregelung ausschließlich für GK wird der besondere Status der GK berücksichtigt, der sich im Übrigen auch in den gestaffelten Bagatellgrenzen für Zinserhebungen niederschlägt.

7. Stichprobenbasierte Verwendungsnachweisprüfung

Vorschlag der AG 2:

- 1. Einführung einer Soll-Vorschrift in VV/ VV-GK Nr. 11.2/ 11.3 zu § 44 LHO: Einer risikobasierten Verwendungsnachweisprüfung wird in den VV der Vorrang eingeräumt.**
- 2. VV/ VV-GK Nr. 11.2/ 11.3 zu § 44 LHO sind insoweit zu ergänzen, dass bei der Erstellung einer Zuwendungsrichtlinie das zuständige Ressort verpflichtet ist, eine risikobasierte Abwägung zum Prüfungsumfang der Verwendungsnachweise vorzunehmen.**
- 3. Detailregelungen zu den Methoden und den zu berücksichtigenden Kriterien der Stichprobenziehung erfolgen außerhalb der VV/ VV-GK.**
- 4. Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ regelt zu den bestehenden Auswahlmöglichkeiten bei der Konzeption einer stichprobenartigen Verwendungsnachweisprüfung verbindliche Vorgaben und unterstützt die Ressorts bei der Umsetzung.**

Begründung:

Die AG 1 hat vorgeschlagen, die VV/ VV-GK Nr. 11.2/ 11.3 zu § 44 LHO klarer zu formulieren, um die verbreitete Praxis der Vollprüfung der Verwendungsnachweise zu begrenzen. In den Sitzungen der AG 2 wurde dieser Vorschlag einhellig begrüßt.

Auch MF und der LRH haben diesen Vorschlag in der AG grundsätzlich begrüßt, wiesen jedoch auf den bereits bestehenden Gestaltungsspielraum der VV/ VV-GK zu § 44 LHO hin. Der LRH hat daher in seinem Vortrag in der zweiten AG-Sitzung angeregt, dass es allgemeine Anleitungen zur Auswahl der Stichproben geben und die jeweilige Umsetzung dann richtlinienspezifisch und risikoorientiert erfolgen sollte. Das MF hat angemerkt, dass für eine stärkere Nutzung von Stichproben ggf. Klarstellungen in den VV/ VV-GK vorgenommen werden können. Im Hinblick auf den Detaillierungsgrad einer VV-Regelung bittet das MF jedoch, das Thema Sachdienlichkeit im Blick zu halten. Zudem weist es auf das beim Bund genutzte Zweistufen-Verfahren hin. Bei diesen Verfahren wird in der ersten Stufe eine kursorische Prüfung vorgenommen und in der zweiten Stufe dann eine vertiefte Prüfung, welche dann auf Stichproben begrenzt werden kann. Der Bund gibt für die Stichprobenauswahl klare Kriterien vor:

1. Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen,
2. Besondere Berücksichtigung von Erstbewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,
3. Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,
4. Berücksichtigung von Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen
5. Förderspezifische Risikoabwägungen können Eingang in die Methodik und Dokumentation der gewählten Stichprobenverfahren finden.

Die AG 2 erachtet die Kriterien des Bundes als grundsätzlich auf die niedersächsische Landesförderung übertragbar. Für die EU-Förderung sind besondere Vorgaben zu berücksichtigen. Die konkrete Darstellung der Kriterien sollte außerhalb der LHO erfolgen, um diese nicht zu überfrachten. Ferner ist die AG 2 zu dem Ergebnis gekommen, dass in Abwägung des intendierten Vereinfachungseffekts mit dem Gestaltungsspielraum der Ressorts die bestehende Kann-Vorgabe durch eine Soll-Vorschrift ersetzt werden sollte. Denn es zeigt sich auch hier, dass sich die Ministerien ihres Gestaltungsspielraums bei der Konzeptionierung von Förderprogrammen aktuell nicht bewusst sind. Daher sollte eine konkrete Verpflichtung der Ressorts zur Nutzung der Möglichkeiten stichprobenbasierter Verwendungsnachweisprüfungen aufgenommen werden.

8. Etablierung eines Regelauszahlungsverfahrens

Vorschlag der AG 2: Keine Einführung eines Regelauszahlungsverfahrens für sonstige Zuwendungsempfängende.

Begründung: Die AG 1 hat vorgeschlagen, für GK ein Regelauszahlungsverfahren zu etablieren, ohne dieses näher zu definieren. Bei der Prüfung der Übertragbarkeit dieses Vorschlages auf sonstige Zuwendungsempfängende ist die AG 2 zu dem Ergebnis gekommen, dass die Einführung eines Regelauszahlungsverfahrens für Sonstige nicht sachgerecht wäre. Zwar böte die Einführung eines Regelauszahlungsverfahrens auch für Sonstige den Vorteil, dass die Zuwendungen – und damit die Verfügbarkeit liquider Mittel für die Projektumsetzung – planbarer werden würde. Auf der anderen Seite birgt die Einführung des Regelauszahlungsverfahrens das Risiko, den Zeitraum der Vorfinanzierung im Bereich der reinen Ausgabenerstattung zum Nachteil der Zuwendungsempfängenden zu verlängern. Zudem bestehen Bedenken mit Blick auf den Haushaltsschutz. Daher lehnt die AG 2 die Etablierung eines Regelauszahlungsverfahrens für sonstige Zuwendungsempfängende ab.

9. Verlängerung der Mittelverwendungsfrist von zwei auf sechs Monate

Vorschlag der AG 2: Verlängerung der Mittelverwendungsfrist von zwei auf sechs Monate für GK und sonstige Zuwendungsempfangende (Änderung der Ziffer 7.2 der VV / VV-Gk zu § 44 LHO sowie Ziffer 1.4 ANBest-P bzw. Ziffer 1.2 ANBest-Gk).

Begründung: Die AG 1 hat vorgeschlagen, die Mittelverwendungsfrist für GK von zwei auf sechs Monate zu verlängern. Dieser Vorschlag wird seitens der AG 2 auch für Sonstige Zuwendungsempfangende begrüßt.

Die verlängerte Mittelverwendungsfrist führt in Zusammenschau mit den erhöhten Bagatellgrenzen für die Zinsberechnung zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung auf Seiten der Bewilligungsbehörden. Zum Ende eines Projektes kann der Begünstigte erst mit Erstellung des Verwendungsnachweises eine etwaige Überzahlung sicher feststellen. Die Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis beträgt sechs Monate nach Projektende, so dass mit einer Verlängerung der Mittelverwendungsfrist ein sinnvoller Gleichklang der Fristvorgaben erzielt wird.

10. Festlegung einheitlicher Zweckbindungsfristen

Vorschlag der AG 2:

- 1. Einführung folgender grundsätzlicher Zweckbindungsfristen in die VV/ VV-GK zur LHO:**
 - **12 Jahre für bauliche Anlagen, Grunderwerb und Grundstücksgleiche Rechte**
 - **5 Jahre für übrige Wirtschaftsgüter mit einer Abschreibungsdauer nach AfA von mindestens 5 Jahren**
 - **3 Jahre für alle übrigen Wirtschaftsgüter.**
- 2. Die Zweckbindungsfrist beginnt mit dem Ende des Projekt-Bewilligungszeitraums. Ausnahmen sind in begründeten Ausnahmefällen – wie beispielsweise in besonders schnelllebigen Sektoren – möglich.**
- 3. Bestehende Ermessensspielräume bei der Beurteilung etwaiger Änderungen des ursprünglich intendierten Verwendungszwecks bleiben von dieser Neuregelung unberührt.**

Begründung: Die AG 1 hat vorgeschlagen, einheitliche Zweckbindungsfristen von maximal zwölf Jahren für verschiedene Förderarten festzulegen.

Die AG 2 begrüßt die Festlegung einheitlicher Zweckbindungsfristen, da bei diesem Thema sowohl bei Richtlinienverantwortlichen als auch bei Zuwendungsempfangenden viele Unsicherheiten bestehen. Der Effekt, dass „sicherheitshalber“ unnötig lange Zweckbindungsfristen vorgegeben werden, bewirkt vermeidbare Bürokratieaufwände. Die aktuelle Gestaltungsfreiheit zur Festlegung der Zweckbindungsfristen wird daher nicht als zielführend erachtet. In der Diskussion wurde deutlich, dass der zeitliche Beginn der Zweckbindung zur Klarstellung und Rechtssicherheit explizit festzulegen ist. Die vorgeschlagenen Zweckbindungsfristen orientieren sich an langjährigen Erfahrungen in verschiedenen Landes- und EU-Förderprogrammen. Der Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bewilligungsbehörden wird durch die Einführung einheitlicher Zweckbindungsfristen zwar nicht unmittelbar reduziert. Jedoch ergeben sich durch die Festlegung einheitlicher Fristen Vereinfachungen im Richtlinienaufstellungsverfahren. Zudem schafft die Vereinheitlichung Rechtssicherheit und Planungssicherheit für die Zuwendungsempfangenden.

Ausnahmen sollen nach Auffassung der AG 2 in begründeten Ausnahmefällen – wie beispielsweise in besonders schnelllebigen Sektoren – möglich sein. Weiterhin soll es möglich bleiben, dass die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Ermessensausübung auf einen Widerruf verzichten kann, wenn die geförderten Investitionen abweichend von der ursprünglichen Zweckbindung ggf. für andere förderungswürdige Zwecke im Landesinteresse eingesetzt werden. (Beispiel: Zuwendung wurde für die Errichtung eines Kindergartens gewährt, nun muss das Gebäude für die Nutzung als Krippe umgebaut werden).

11. Digitalisierung

Vorschlag der AG 2:

1. **Einführung einer ganzheitlichen Digitalplattform über die Bedarfe aller Förderstellen und Zuwendungsempfangenden in Niedersachsen hinweg.**
2. **Einbettung der niedersächsischen Landes- und EU-Förderrichtlinien in den Onlinedienst „Förderfinder“. Verpflichtung der Förderressorts zur regelmäßigen (z.B. quartalsweisen) Zulieferung bzw. Aktualisierung der erforderlichen Daten.**
3. **Vollständige Digitalisierung des gesamten Förderprozesses von der Antragstellung und Bewilligung über die Stellung und Bearbeitung der Mittelabrufe bis hin zur Einreichung und Prüfung der Verwendungsnachweise.**
4. **Übernahme der erforderlichen Koordinierungsfunktion durch die „zentrale Stelle Förderwesen“.**

Begründung: Die AG 1 hat vorgeschlagen, über die Bedarfe aller Förderstellen und Kommunen in Niedersachsen hinweg eine ganzheitliche Digitalplattform zu entwickeln/einzuführen. Ferner hat die AG 1 vorgeschlagen, die niedersächsischen Förderprogramme in den EfA-Onlinedienst „Förderfinder“ zu integrieren, um die Auffindbarkeit an einem einheitlichen Ort im Internet sicherzustellen. Außerdem hat die AG 1 vorgeschlagen, dass neue Förderungen vollständig digital beantragbar sein sollten.

Die AG 2 ist übereinstimmend zu dem Schluss gekommen, dass sowohl eine einheitliche, ganzheitliche Digitalplattform als auch ein landesübergreifender „Förderfinder“ für die Erzielung echter Vereinfachungseffekte und zur Erhöhung der Transparenz und Attraktivität der niedersächsischen Förderlandschaft unbedingt erforderlich sind. Die AG 2 schließt sich den Vorschlägen der AG 1 somit uneingeschränkt auch für sonstige Zuwendungsempfangende an und ergänzt diese wie folgt:

Hinsichtlich der Einbettung der niedersächsischen Förderprogramme in den „Förderfinder“ muss aus Sicht der AG 2 zudem unbedingt gewährleistet werden, dass die zuständige Fachressorts regelmäßig (beispielsweise quartalsweise) aktuelle Daten zuliefern und die bestehenden Daten überprüfen. Dies sollte durch die zur Umsetzung der Digitalisierungsvorschläge auch aus Sicht der AG 2 unbedingt erforderlichen „zentralen Stelle Förderwesen“ in ihrem Zuständigkeitsbereich für Digitalisierung kontrolliert werden.

Über den Vorschlag der AG 1 zur vollständigen digitalen Antragstellung hinaus schlägt die AG 2 vor, den gesamten Förderprozess von der Antragstellung und Bewilligung über die Stellung und Bearbeitung der Mittelabrufe bis hin zur Einreichung und Prüfung der Verwendungsnachweise komplett digital abzuwickeln. Aus Sicht der AG 2 können nur durch eine ganzheitliche Digitalisierung des Förderprozesses echte Vereinfachungen für alle Beteiligten erzielt werden. Gerade die digitale Einreichung von Belegen und Nachweisen stellt aus Sicht der AG 2 eine erhebliche Vereinfachung dar.

Eine Antragstellung außerhalb der Digitalplattform nach deren Live-Schaltung sollte nur in absoluten Ausnahmefällen möglich sein. Die Funktionalität und Anwenderfreundlichkeit der Digitalplattform sollte durch die erforderliche zentrale Digitalisierungsstelle vor Live-Schaltung ausführlich getestet und gewährleistet werden.

Die AG 2 ist sich einig, dass im Vorfeld einer Digitalisierung standardisierte und einheitliche Prozesse notwendig sind, die insbesondere auch durch die in diesem Abschlussbericht aufgenommenen Empfehlungen vorangebracht werden. Einigkeit besteht auch darin, dass der Prozess der Digitalisierung mehrstufig erfolgen muss und wird.

II. Vertiefung nicht abschließend behandelter Themen der AG 1

1. Attestierung des erheblichen Landesinteresses durch die Mittelbereitstellung im Haushalt

Vorschlag der AG 2: Keine Änderung der VV/ VV-GK zur LHO. Allerdings konkrete Unterstützung der Fachressorts bei der Definition des erheblichen Landesinteresses durch die „Zentrale Stelle Förderwesen“.

Begründung: Die AG 2 hat die in der AG 1 andiskutierte Frage, ob eine Attestierung des erheblichen Landesinteresses in Förderrichtlinien des Landes entbehrlich ist, weil der Haushaltsplan Mittel bereitgestellt und damit ein Landesinteresse bekundet habe, vertiefend behandelt. Im Ergebnis vertritt die AG 2 die Auffassung, dass die bloße Mittelbereitstellung im Landeshaushalt für sich genommen noch nicht ausreicht, um das erhebliche Landesinteresse an der Durchführung der konkreten Förderrichtlinie zu begründen. Es besteht jedoch offenbar Unterstützungsbedarf der richtliniengebenden Ressorts bei der Definition des erheblichen Landesinteresses. Die noch einzurichtende „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte hierzu eine Handreichung entwickeln und die Ressorts unterstützen. Um den Umfang der Förderrichtlinien und den entsprechenden Prüfaufwand der Prüfbehörden in einem angemessenen Maß zu halten, kann die Begründung des erheblichen Landesinteresses auch außerhalb der jeweiligen Förderrichtlinie in Nebendokumenten (z.B. Begründungsvermerk zur Richtlinie) erfolgen.

2. Anerkennung von Eigenleistungen, „Sowieso Kosten“

Vorschlag der AG 2:

- 1. Es bedarf keiner Änderung der bestehenden VV/ VV-GK zur LHO.**
- 2. Allerdings ist die konkrete Unterstützung durch die „Zentrale Stelle Förderwesen“ bei der Anerkennung von Eigenleistungen in bestimmten Förderrichtlinien erforderlich: Entwicklung einer vertiefenden Handreichung mit konkreten Fallkonstellationen.**
- 3. Bei richtlinienspezifischer Anerkennung von Eigenleistungen sollte eine pauschale Abrechnung bevorzugt werden.**

Begründung: Die AG 1 hat die Frage an die AG 2 übertragen, inwiefern es einer Regelung zur Anerkennung sogenannter „Sowieso Kosten“ im Rahmen der Projektförderung geben sollte. Dies betrifft unter anderem Ausgaben für die Antragsvorbereitung, die Projektbegleitung und die Projektabrechnung. Diese Frage wurde in der AG 2 intensiv und kontrovers diskutiert.

Gerade in Anbetracht der wachsenden Komplexität von Förderverfahren und damit auch der Fehleranfälligkeit in der Projektumsetzung und -abrechnung hat sich der Aufwand bei Zuwendungsempfängenden deutlich erhöht. Auch führt der allgemeine Fachkräftemangel dazu, dass neue Stellen nur mit Zeitverzug besetzt werden können und bis dahin Aufgaben vorübergehend durch vorhandenes Personal wahrgenommen werden müssen.

MF führt in seiner Stellungnahme dazu aus, dass Zuwendungen grundsätzlich auf Ausgabenbasis und nicht auf Kostenbasis bewilligt werden. Im Hinblick auf die Kostenbasis könnten ggf. begründete Ausnahmen zugelassen werden. Insgesamt ist MF der Auffassung, dass die bestehende Regelung zu klaren Ergebnissen und einer interessengerechten Aufteilung von Projektausgaben führt. Im Vergleich zur bestehenden Regelung würde die vorgeschlagene Regelung aus Sicht des MF einen höheren Verwaltungsaufwand begründen.

Im Ergebnis haben sich die Teilnehmenden der AG 2 bis auf die KSV der Auffassung angeschlossen, dass keine generelle Regelung für „Sowieso Kosten“ in den VV/ VV-GK erfolgen sollte. Stattdessen sollte in den einzelnen Förderrichtlinien bei Bedarf eine Regelung getroffen werden.

Der Grund dafür ist, dass sich die Verwaltungsaufwände bei der Umsetzung der einzelnen Förderrichtlinien je nach Förderbereich und Konzeption der Richtlinie sehr stark voneinander unterscheiden. Daher sollte die Anerkennungsfähigkeit von Eigenleistungen, ggf. auch vor Projektbeginn, bei Bedarf in einzelnen Förderrichtlinien geregelt werden. Vereinfachte Kostenoptionen sollten dabei möglichst genutzt werden. Im Begründungsvermerk zur Richtlinie sollte ausführlich dargestellt werden, weshalb von einem besonderen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Antragstellenden/Zuwendungsempfängenden ausgegangen wird. In den Begründungsprozess sollten auch die betroffenen Partner eingebunden werden. Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte den Ressorts bei diesem Thema unterstützend zur Seite stehen und eine vertiefende Handreichung mit konkreten Fallkonstellationen entwickeln. Bei richtlinienspezifischer Anerkennung von Eigenleistungen sollte eine pauschale Abrechnung bevorzugt werden, um den Abrechnungsaufwand so gering wie möglich zu halten (siehe „Vereinfachte Kostenoptionen“).

3. Anerkennung von Spenden und Preisgeldern als Eigenmittel

Vorschlag der AG 2:

- 1. Keine allgemeine Regelung in den VV/ VV-GK zu § 44 LHO zur Anerkennung von Spenden und Preisgeldern als Eigenmittel.**
- 2. Unterstützung der richtliniengebenden Ressorts durch die „Zentrale Stelle Förderwesen“ bei der Festlegung richtlinienspezifischer Festlegungen zur Anerkennung von Spenden und Preisgeldern als Eigenmittel.**

Begründung: Im Rahmen der AG 1 wurde andiskutiert, ob Spenden als Drittmittel oder als Eigenmittel des Zuwendungsempfängenden einzuordnen sind. Die AG 2 hat sich mit dieser Thematik ausführlich auseinandergesetzt. Im Verlauf der Diskussion wurden auch Preisgelder thematisiert, daher werden Spenden und Preisgelder im Folgenden gleichrangig betrachtet.

Nach der aktuellen Rechtslage sind Spenden und Preisgelder grundsätzlich als Einnahmen des Zuwendungsempfängenden anzusehen und reduzieren die Zuwendung. Ausnahmen können im Einzelfall oder für einzelne Zuwendungsbereiche über eine transparente Darstellung in der jeweiligen Förderrichtlinie zugelassen werden.

Für eine Anerkennung von Spenden und Preisgeldern als Eigenmittel hat die AG 2 folgende Argumente erörtert: Spenden und Preisgelder sind im Gegensatz zu Zuschüssen anderer Institutionen zum Zeitpunkt der Antragstellung regelmäßig nicht sicher planbar. Dies führt dazu, dass im Projektverlauf eingehende Spenden und Preisgelder als zusätzliche Deckungsmittel regelmäßig die Zuwendung verringern. Es erscheint nicht sachgerecht, dass sich Spenden und Preisgelder, die ja eigentlich besonders erfolgreiche und gute Projekte „belohnen“ sollen, letztlich zum Nachteil der Zuwendungsempfängenden auf den Finanzierungsplan auswirken.

Dementgegen hat das MF darauf hingewiesen, dass im Einzelfall vielfältige Faktoren zu berücksichtigen sind, so dass eine grundsätzliche Regelung nicht sinnvoll ist. In die Prüfung sollte demnach einbezogen werden, welche Zuwendungsart vorliegt (institutionell oder Projektförderung), ob die Spende unvorhergesehen oder planbar war und vor allem, ob diese

als zweckgebunden oder allgemein einzustufen ist. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes kommt es außerdem darauf an, ob es sich um einen finanzstarken oder finanzschwachen Zuwendungsempfänger handelt. Das MF weist zudem darauf hin, dass bereits Regelungen bestehen, die den Einsatz zweckgebundener Spenden als Eigenmittel ermöglichen, soweit sich die Spenderin oder der Spender nicht aus eigenem Interesse beteiligt. Aus Sicht des MF kann es im Rahmen einer Abwägung sinnvoll sein, gerade bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern eine sachgerechte Lösung umzusetzen.

Die AG 2 hält es – mit abweichender Auffassung der KSV - in Anbetracht der vorgetragenen Bedenken und Argumente nicht für sachgerecht, eine allgemeine Regelung in den VV/ VV-GK aufzunehmen. Vielmehr sollten die Ressorts ihren bereits vorhandenen Gestaltungsspielraum im Rahmen der Konzeption eines Förderprogramms nutzen. Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte den Ressorts hierzu unterstützend zur Seite stehen.

4. Vorrang des EU-Rechts, Vermeidung von „Goldplating“

Vorschlag der AG 2: Die VV/ VV-GK Nr. 14.2 zu § 44 LHO werden beispielhaft um die Zulassung eines möglichen Vorrangs EU-rechtlicher Vorgaben ergänzt.

Begründung: „Goldplating“ im Kontext Förderrecht beschreibt einen Vorgang, bei dem Zuwendungsempfänger über die VV zum Zuwendungsrecht mit zusätzlichen Auflagen konfrontiert werden, die sie nach der Gesetzeslage eigentlich nicht beachten müssten. Im Normengefüge steht direkt anwendbares EU-Recht ohnehin über Landesgesetzen, -verordnungen oder zugehörigen Verwaltungsvorschriften. Bei sich nicht widersprechenden Vorgaben wird bisher das Zuwendungsrecht als ergänzendes Recht angewendet. So ist dies grundsätzlich der Fall, wenn durch das Zuwendungsrecht des Landes im Rahmen der Förderung mit EFRE/ ESF+-Mitteln durch zusätzliche Vorschriften in den VV zu § 44 LHO über das zu beachtende EU-Recht hinausgehende Vorschriften beachtet werden müssen. Dies hat auch zur Folge, dass in EU-Förderangelegenheit die VV der LHO zusätzlich zu den EU-Vorgaben einzuhalten sind, auch wenn die EU-Vorgaben den Grundsatz des Haushaltsschutzes bereits beinhalten. Somit müssen zwei Rechtssystematiken übereinandergelegt und letztendlich auch geprüft werden.

Die AG 2 ist einhellig zu der Auffassung gelangt, dass es aufgrund der praktischen Bedeutung des Themas einer Klarstellung in den VV/ VV-GK zu § 44 LHO bedarf.

5. Vergaberechtliche Vereinfachungen in der Übertragung ins Zuwendungsrecht

Vorschlag der AG 2:

- 1. Für nicht öffentliche Auftraggeber wird die Ziffer 3 ANBest-P und ANBest-I dahingehend angepasst, dass erst ab einer Zuwendung von mehr als 100.000 € und im Falle der AnBest-I zusätzlich mit einem Fördersatz des Landes von mehr als 50 % Regelungen zur Auftragsvergabe (nicht das für öffentliche Auftraggeber geltende Vergaberecht) zu beachten sind.**
- 2. In diesem Fall sind Aufträge oberhalb eines Auftragswertes in Höhe von 25.000 Euro netto im Wege des Wettbewerbs zu vergeben. Zu diesem Zweck sind mindestens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Der Zuschlag erfolgt auf das wirtschaftlichste Angebot.**

Begründung: Die AG 2 hat sich ausführlich mit möglichen Vereinfachungen in der Übertragung des Vergaberechts ins Zuwendungsrecht auseinandergesetzt. Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen, u.a. § 55 LHO, haben eine wirtschaftliche, transparente und diskriminierungsfreie Beschaffung zum Ziel. Dies dient insbesondere der Wahrung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in § 7 LHO sowie vergleichbarer Regelungen im kommunalen Haushaltsrecht.

Öffentliche Auftraggeber sind zwar durch spezialgesetzliche Regelungen (u.a. GWB, LHO, GemHKVO, Vergabeordnung) bereits gesetzlich dazu verpflichtet, Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen einzuhalten. Zudem beinhalten die spezialgesetzlichen Regelungen vielfältige Kontrollmechanismen, so dass es keiner weiteren Kontrollinstanz über Verwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht bedarf. Sofern Zweifel an den vorhandenen Kontrollinstanzen im öffentlichen Auftragswesen bestehen sollten, ist nicht das Zuwendungsrecht das geeignete Mittel der Korrektur. Dieses müsste durch Anpassungen an den spezialgesetzlichen Regelungen erfolgen. Daher hat der Vorsitz der AG 2 zunächst vorgeschlagen, für öffentliche Auftraggeber die Auflagen in Ziffer 3 ANBest-P und I zu streichen. Jedoch besteht zu diesem Punkt ein grundsätzlicher Dissens mit dem MF. Zu diesem Punkt konnte auch auf Staatssekretärebene keine Einigung erzielt werden. Zugunsten der Umsetzung der wesentlichen weiteren vergaberechtlichen Vorschläge mit Bezug auf private Auftraggeber wird die Forderung nach einer Streichung der Auflagen in Ziffer 3 ANBest-P und I für öffentliche Auftraggeber seitens des Vorsitzes der AG 2 fallengelassen.

Für öffentliche Auftraggeber besteht zumindest die Möglichkeit, den Verwaltungsaufwand durch die Einführung risikobasierter Stichproben bei der Verwendungsnachweisprüfung zu reduzieren.

Darüber hinaus empfiehlt die AG 2 eine klarstellende Aussage durch das MF zu Art und Inhalt der Vergaberechtsprüfung, zum Beispiel in der späteren Begründung der beabsichtigten Änderung der ANBest, um das vermeintliche Erfordernis einer „doppelten“ Vergaberechtsprüfung zu entkräften.

Hinsichtlich der nicht öffentlichen Auftraggeber ist zu berücksichtigen, dass auch diese durch das Einbringen eines Eigenanteils ein grundsätzliches Interesse an einer wirtschaftlichen Beschaffung haben, so dass zunächst davon auszugehen ist, dass Leistungen grundsätzlich zum Marktpreis beschafft werden. Je prozentual höher die aus öffentlichen Haushaltsmitteln gewährten Zuwendungen ausfallen und dementsprechend den Eigenanteil reduzieren, desto eher könnten ggf. Aspekte einer wirtschaftlichen Beschaffung in den Hintergrund geraten. Zur Wahrung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte daher weiterhin ein Mindestmaß an Vergaberegeln für nicht öffentliche Auftraggeber gelten.

Mit den vorgeschlagenen Wertgrenzen für private Auftraggeber werden gute und sinnvolle Vereinfachungen aus der EU-Förderung auch auf die Landesförderung übertragen. Die nun vorgeschlagenen Grenzen sind Ausfluss bereits bestehender Regelungen im Landeszuwendungsrecht. Die ANBest-ELER enthalten bereits Vereinfachungen, so dass ein wettbewerbliches Verfahren erst bei einer Zuwendung von mehr als 100.000 Euro und dann erst bei Auftragswerten von mehr als 25.000 Euro netto notwendig sind. Die AG 2 erachtet es aufgrund der guten Erfahrungen mit dieser Regelung als sachgerecht, diese Wertgrenze auch im Landeszuwendungsrecht zu übernehmen.

Mit diesen Regelungen wird für nicht-öffentliche Auftraggeber eine deutliche Vereinfachung erreicht. Private Auftraggeber werden davon entlastet, das ihnen unbekanntes öffentliches Vergaberecht anzuwenden. Öffentliche Auftraggeber machen in der seitens der AG 2 zu betrachtenden Fallkonstellationen (Vereine, Verbände, Unternehmen) nur einen vergleichsweise geringen Teil der Zuwendungsempfänger aus. Daher ist die Bedeutung der Änderungen für private Auftraggeber insgesamt weitaus höher.

6. Lockerung des Besserstellungsverbots

Vorschlag der AG 2:

- 1. Der TVÖD wird in Ziffer 1.3 der ANBest-P sowie Ziffer 1.3 ANBest-I als dem TV-L gleichwertig anerkannt.**
- 2. Das Verhältnis zwischen Ziffer 1.3 ANBest-I und ANBest-P auf der einen Seite und der VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO auf der anderen Seite wird klargestellt. Konkret ist klarzustellen, dass eine Kappung auf die Durchschnittssätze nur im Falle einer Besserstellung erfolgt. Mithin ist bei einer Anwendung eines zum TV-L/TVÖD gleichwertigen Tarifvertrages bzw. eines entsprechenden Regelwerks (z.B. einer Vereinbarung im Sinne des dritten Weges der Kirchen) keine Kappung erforderlich.**
- 3. Es sind in ressortübergreifender Zusammenarbeit klare Kriterien für die Gleichwertigkeitsprüfung außerhalb der VV zur LHO zu entwickeln. Die Hürde muss erreichbar und mit einem angemessenen Verwaltungsaufwand leistbar sein. Hierzu ist außerhalb der LHO eine Handreichung für die Ressorts zu entwickeln.**
- 4. Für die Begründung von Ausnahmen nach VV Nr. 14.1 zu § 44 LHO zur Anerkennung höherwertiger Tarifverträge oder Vereinbarungen im Sinne des Dritten Weges der Kirchen werden in ressortübergreifender Zusammenarbeit klare, aber erreichbare Kriterien außerhalb der VV zur LHO entwickelt, so dass ggf. auch höhere Entgelte als nach TV-L oder TVÖD zulässig in Zuwendungsrichtlinien als förderfähig anerkannt werden können.**
- 5. Die Fachressorts werden gebeten, eine etwaige Anerkennung auch weiterer Tarifverträge bzw. entsprechender Regelwerke (z.B. einer Vereinbarung im Sinne des dritten Weges der Kirchen) als dem TV-L gleichwertig zu prüfen.**

Begründung: Das Besserstellungsverbot ist in Ziffer 1.3 der ANBest-P sowie Ziffer 1.3 ANBest-I geregelt. Danach dürfen Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete. Vorbehaltlich anderweitiger tarifvertraglicher Regelungen dürfen deshalb keine günstigeren Arbeitsbedingungen vereinbart werden, als sie für Arbeitnehmer des Landes jeweils vorgesehen sind.

In der Praxis bedeutet dies, dass die Bewilligungsbehörde im Einzelfall prüfen muss, ob eine Besserstellung vorliegt. Dabei müssen nicht nur das Entgelt, sondern auch alle weiteren grundlegenden Arbeitsbedingungen wie Wochenarbeitszeit, Urlaub oder sonstige Vergünstigungen mit in Betracht gezogen werden. Es handelt sich dabei um eine Gesamtbeurteilung.

Das Besserstellungsverbot gilt in Kombination mit der VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO geregelten Kappungsgrenze. Entgegen der ursprünglichen Intention des Vorschriftengebers ist Ziffer 4.2.3 so formuliert, dass Personalausgaben nur bis zur Höhe der Durchschnittssätze des Landes anerkannt werden können, unabhängig vom Vorliegen einer tatsächlichen Besserstellung, Gerade die Kappung bereitet den Verbänden Schwierigkeiten, da bei einer Spitzabrechnung von Personalausgaben (ohne Einsatz von Pauschalen) selbst bei Anwendung des TV-L immer eine Kappung erfolgt.

Um diesem Problem zu begegnen, hat die AG 2 zunächst beabsichtigt, eine weitgehende Öffnung des Besserstellungsverbot/ der Kappungsgrenzen für alle Tarifbindungen vorgeschlagen: „Die VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO ist dahingehend anzupassen, dass trotz ggf. vorliegender Besserstellung bei nachgewiesener Bindung an einen Tarifvertrag nach dem Tarifvertragsgesetz bzw. bei Vereinbarungen im Sinne des dritten Weges der Kirchen keine Kappung erfolgen sollte und die tatsächlichen Tarifentgelte angewendet werden sollten. Es genügt der Nachweis der tatsächlichen Tarifbindung, ohne dass es einer inhaltlichen Prüfung zur Gleichwertigkeit zum TV-L durch die Bewilligungsstelle bedarf.“

Für MF ist dieser Vorschlag aus Haushaltsschutzgründen nicht tragbar. MF verweist insbesondere auf die bestehenden Möglichkeiten für richtlinienspezifische Gleichwertigkeitsnachweise oder Ausnahmen für branchenspezifisch höhere Tarife.

Minimalkonsens wäre die generelle Gleichstellung des TVöD mit dem TV-L. Dieser Minimalkonsens ist nach informeller Rückmeldung mehrerer Ressorts und Verbände jedoch nicht ausreichend. Aus Sicht mehrerer Ressorts bereitet die richtlinienspezifische Begründung von Ausnahmen/ Gleichwertigkeitsnachweisen in der Praxis Schwierigkeiten. Aus Sicht der Verbände ist vor allem die Kombination des Besserstellungsverbot mit starren Kappungsgrenzen mit Bezug auf feste Durchschnittssätze zum TV-L problematisch. Es bedarf zumindest einer Klarstellung, dass die Kappungsgrenzen bei Vorliegen einer Gleichwertigkeit nicht anzuwenden sind.

Der letztlich gefundene Kompromissvorschlag bietet den Ressorts die erforderliche Klarheit für die Kriterien des Gleichwertigkeitsnachweises bzw. zur Begründung von Ausnahmen. Mit der Klarstellung, dass die Kappungsgrenzen bei einer Gleichwertigkeit nicht anzuwenden sind, wird der Wille des Regelungsgebers umgesetzt und der Wortlaut klargestellt. In der Folge werden die Bewilligungsbehörden entlastet. Gleichzeitig wird auf die Beschwerdegründe der Trägerverbände eingegangen. Im Ergebnis handelt es sich also um einen für alle Seiten befriedigenden Kompromiss.

Etwas weitergehende Öffnungen des Besserstellungsverbot für weitere Tarifverträge oder entsprechender Regelwerke bleiben der Abstimmung zwischen den Ressorts vorbehalten und sind nicht mehr Gegenstand der AG 2.

Abschließend weist die AG 2 darauf hin, dass durch den Einsatz von Festbetragsfinanzierungen oder Personalkostenpauschalen im Rahmen anderer Finanzierungsarten richtlinienspezifisch noch deutlich weitergehende Vereinfachungen erzielt werden können.

7. Verzicht auf Zwischennachweise bei Projekten mit einer Laufzeit bis 18 Monate

Vorschlag der AG 2:

- 1. Die Verpflichtung zum Führen, zur Vorlage und Prüfung eines Zwischennachweises (ZN) entfällt bei Projekten mit zuwendungsfähigen Gesamtkosten bis 200.000 Euro.**
- 2. Ebenso entfällt die ZN-Pflicht bei überjährigen Projekten mit einer Projektlaufzeit von maximal 18 Monaten.**
- 3. Die Pflicht zur ZN-Vorlage beschränkt sich oberhalb dieser Grenzwerte grundsätzlich nur noch auf den Sachbericht (ohne zahlenmäßigen Nachweis).**

Begründung: In der AG 1 wurde der Vorschlag andiskutiert, in Anlehnung an die EU-Förderung grundsätzlich auf die Vorlage und Prüfung von Zwischennachweisen zu verzichten. Die AG 2 hat dieses Thema ausführlich erörtert und erachtet die aktuellen (und beabsichtigten) Vorgaben der ANBest EFRE/ ESF+ zu diesem Thema für sachgerecht.

Der Vorsitz der AG 2 hat hierzu zunächst die Einführung einer Wertgrenze von 200.000 Euro zuwendungsfähige Gesamtkosten und eine zeitliche Grenze von bis zu 18 Monaten in Bezug auf die freizustellenden Projekte vorgeschlagen. Im Sitzungsverlauf hat die AG 2 eine Verlängerung der 18 Monate auf drei Jahre diskutiert, um einen Gleichklang zu Ziffer 5.2 ANBest-GK zu erzielen. Im Ergebnis bleibt die AG 2 jedoch für sonstige Zuwendungsempfangende bei der Ausnahme für bis zu 18-monatige Projektlaufzeiten.

Der LRH wie auch das MF haben darauf hingewiesen, dass statt eines Totalverzichts der Umfang des Zwischennachweises auf das notwendige Maß zur Mittelsteuerung reduziert werden könnte. Bereits jetzt besteht die Möglichkeit, einen einfachen ZN ohne Vorlage von Belegen einzufordern. Dem vollständigen Verzicht auf einen ZN begegnet das MF mit Bedenken.

Für die AG ist nachvollziehbar, dass bei mehrjährigen Projekten eine Mittelsteuerung bzw. eine Zwischenerfolgskontrolle notwendig ist. Entscheidend ist, dass die Bewilligungsbehörde hinreichende Informationen darüber hat, wie der Projektumsetzungsstand ist und inwiefern der Verwendungszweck erreichbar erscheint. Dazu ist es notwendig, dass die Bewilligungsbehörde seitens der Zuwendungsempfangenden hinreichende Informationen dazu erhält, ob es Probleme oder Abweichungen in der Projektumsetzung gibt, um ggfs. noch steuernd eingreifen zu können. Aus Sicht der AG sollte daher nicht grundsätzlich auf den ZN verzichtet werden.

Der Vorschlag der AG, auf einen ZN bei Projekten mit einer Laufzeit von bis zu 18 Monaten zu verzichten, ist darin begründet, dass bei diesen Projekten die ZN erst nach einem gewissen Projektverlauf überhaupt einen Erkenntnisgewinn bringen können, dann allerdings sehr nah bei der Verwendungsnachweis-Frist liegen werden. Die Verwendungsnachweisvorlagefrist beträgt sechs Monate nach Projektende.

Der Verzicht auf einen zahlenmäßigen Nachweis ist darin begründet, dass sich der Stellenwert des zahlenmäßigen Nachweises in der Gesamtschau der vorgeschlagenen Vereinfachungen, unter anderem mit einer verstärkten Stichprobenprüfung und einer häufigeren Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen, zukünftig deutlich verringern wird. Hinsichtlich der einzufügenden Wertgrenze besteht ein enger Zusammenhang mit dem Vorschlag, einen Pauschalbetrag aufgrund des Ausgaben- und Finanzierungsplanes des Antrages bei Vorhaben bis 200.000 Euro beantragter zuwendungsfähiger Gesamtausgaben gewähren zu können. Denn in diesem Fall erfolgt die Auszahlung anhand inhaltlich definierter Meilensteine.

Aufgrund der Koppelung an den Nachweis zur Erreichung des Meilensteins erhält die Bewilligungsbehörde in diesem Fall gleichzeitig hinreichende Informationen zum Umsetzungsstand.

8. Registerabgleiche

Vorschlag der AG 2:

1. **Verstärkte Nutzung von Registerdaten zur Verifizierung von Antragsangaben.**
2. **Dabei muss es den Bewilligungsbehörden bzw. den Richtliniengebenden obliegen, festzulegen, welche Registerdaten zuverlässig sind und zu welchen Registern ein Behördenzugang ökonomisch sinnvoll ist.**
3. **Für die Nutzung von Behördenzugängen müssen erst die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehört insbesondere die vollständige digitale Kommunikation über ein Zuwendungs-/ Antragsportal (s.o.).**

Begründung: Die AG 2 ist sich einig, dass öffentlich zugängliche Register stärker zur Verwaltungsvereinfachung genutzt werden sollten. Auf diese Weise könnten beispielsweise die automatische Vorbefüllung von digitalen Antragsformularen und die Überprüfung bestimmter Förderkriterien durch die Bewilligungsstellen erheblich vereinfacht werden.

Öffentlich zugängliche Register können auf mehrere Arten genutzt werden:

1. Sachbearbeiter nutzen sie zur Verifizierung von Angaben im Antrag und können somit auf Nachweise des Antragstellers verzichten.
2. Es gibt technische Schnittstellen zwischen den Registern und den Antragsportalen der Bewilligungsbehörden.

Die erste Möglichkeit wird in der EFRE/ ESF+-Förderung in Teilen genutzt, wenn es um die Verifizierung von Angaben geht. Genutzte Portale sind beispielhaft das Handelsregister, das Transparenzregister oder Auskünfte von Auskunfteien.

Voraussetzung ist jedoch das Vorhandensein entsprechender Behördenzugänge. Diese sind teilweise kostenpflichtig und/ oder erfordern einen personalisierten Zugang wie beispielsweise das Transparenzregister. Bei diesem muss für jeden Mitarbeitenden einzeln eine Berechtigung bestätigt werden, dass der Zugang für die auszuübende Tätigkeit notwendig ist. Die personalisierten Zugänge bedürfen einer ständigen Aktualisierung seitens der Bewilligungsbehörden.

Die zweite Möglichkeit wird derzeit noch nicht im Multifonds genutzt. Die Voraussetzungen für etwaige technische Schnittstellen, die eine digitale Kommunikation zwischen den Registern und den Datenbanken der NBank ermöglichen, sind derzeit nicht vorhanden. Die AG 2 bekräftigt daher nochmals ihre Forderung nach einer vollständigen Digitalisierung des Förderprozesses.

III. Weitere Vorschläge der AG 2

1. Einrichtung einer „Zentralen Stelle Förderwesen“

Vorschlag der AG 2: Es ist eine „zentrale Stelle Förderwesen“ zur Unterstützung der Ressorts bei der grundsätzlichen Gestaltung von Richtlinien, insbesondere zur Nutzung vereinfachter Kostenooptionen, zur Nutzung bestehender Gestaltungsspielräume der LHO, zur Aufstellung einheitlicher Prozesse und Musterformulierungen sowie zur Überwachung der umgesetzten Vereinfachungen einzurichten. Die „zentrale Stelle Förderwesen“ übernimmt zudem die Aufgabe der zentralen Digitalisierungsstelle. Die „zentrale Stelle Förderwesen“ agiert übergreifend über alle Förderbereiche hinweg auf Augenhöhe mit den richtliniengebenden Ressorts, muss über konkrete Mitzeichnungsbefugnisse nach der GGO der Landesregierung verfügen und muss personell ausreichend ausgestattet sein.

Begründung: Im Rahmen der Beratungen in der AG 2 hat sich die Einschätzung der AG 1 bestätigt und konkretisiert, dass es einer „Zentralen Stelle Förderwesen“ bedarf, die den bisher nicht gedeckten Bedarf der richtlinienverantwortlichen Ressorts an zusätzlicher, fachübergreifender Unterstützung zur Aufstellung und Gestaltung von Förderrichtlinien bzw. Förderinstrumenten erfüllt. In Sachsen und im Bereich der EFRE/ ESF+ -Förderung in Niedersachsen wurden bereits gute Erfahrungen mit der Nutzung einer solchen zentralen Stelle mit unterstützenden, koordinierenden und überwachenden Pflichten gemacht.

Daher sollte eine solche „Zentrale Stelle Förderwesen“ für die gesamte Landesförderung in Niedersachsen eingerichtet werden. Sie soll dazu beitragen, dass Förderprozesse vereinfacht und standardisiert werden, um sie später besser digitalisieren zu können. Sowohl in Sachsen als auch in Niedersachsen hat die Praxis gezeigt, dass es neben dem „Vorschriftendefizit“ auch ein „Umsetzungsdefizit“ gibt und selbst vorhandene Vereinfachungspotentiale aus Erfahrungsmangel nicht genutzt wurden.

Den Teilnehmenden der AG 2 ist bewusst, dass eine solche Stelle vordergründig als zusätzlicher Verwaltungsaufwuchs und -aufwand empfunden werden könnte. Sie ist aber als Anfangsinvestition zu verstehen, die mittelfristig zu mehr Aufwandseinsparungen an diversen anderen Stellen und insbesondere auch außerhalb der Verwaltung bei Projektdurchführenden führen wird.

Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ ist nicht mit der im Koalitionsvertrag geforderten Beihilferechtsstelle zu verwechseln. Die Einrichtung einer darüberhinausgehenden ressortübergreifenden Beihilferechtsstelle wird seitens der AG 2 begrüßt, sollte aber getrennt von der hier gegenständlichen „Zentralen Stelle Förderwesen“ organisiert werden. Insofern wird auf die weitergehenden Empfehlungen zum Ende dieses Berichts verwiesen.

Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte aufgrund der engen thematischen Verknüpfung auch den Aufgabenbereich der gemeinsam mit der seitens AG 1 und AG 2 geforderten koordinierenden Digitalisierungsstelle umfassen. Zu den Aufgaben der Digitalisierungsstelle wird auf den Abschlussbericht der AG 1 sowie auf Ziffer I.11 des vorliegenden Abschlussberichts der AG 2 verwiesen. Zur Vermeidung unnötiger Dopplungen befasst sich dieser Abschnitt im Folgenden schwerpunktmäßig mit den Aufgaben der „Zentralen Stelle Förderwesen“ außerhalb der Digitalisierung.

Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ soll ausschließlich übergreifende Kompetenzen haben; die inhaltliche Gestaltung und politische Zielsetzung der Zuwendungen obliegt weiterhin ausschließlich den Fachressorts. Bei der „Zentralen Stelle Förderwesen“ im Sinne dieses

Vorschlags handelt es sich ausdrücklich nicht um einen Dienstleister, an den – ähnlich wie im Vergaberecht an das LZN – Richtlinien zur konkreten Ausgestaltung weitergegeben werden. Vielmehr handelt es sich um eine Stelle auf Augenhöhe mit den richtliniengebenden Ressorts, die Handreichungen und Unterstützung bietet und formale Befugnisse zur Mitzeichnung besitzt, welche durch die Einbindung am Beginn der Prozesskette am Ende verfahrensverkürzend wirken. Die Verantwortung für die Formulierung der Förderrichtlinien verbleibt weiterhin bei den Fachressorts.

Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte aus Sicht des Vorsitzes der AG 2 folgende Funktionen übernehmen:

- Erstellung von **Entscheidungshilfen** für die Ressorts und **aktive Unterstützung** der Ressorts bei der Aufstellung und Formulierung von Richtlinien, insbesondere Voranbringen zur **Nutzung und Ausfüllung vorhandener Entscheidungsspielräume aus der LHO**:
 - o Unterstützung zu **grundsätzlichen Gestaltungsfragen**, die bereits vor der konkreten Richtlinienaufstellung zu berücksichtigen sind, unter anderem:
 - Zielfestlegung,
 - Aufstellung einer Förderrichtlinie oder Einzelförderung,
 - Wahl des passenden Förderinstruments,
 - Festbetrags- oder Anteilfinanzierung,
 - Grundlagen der Erfolgsmessung,
 - Projektauswahlverfahren und -kriterien,
 - Erstattungsprinzip oder Vorauszahlung,
 - Festlegung der Förderquote,
 - Richtlinienspezifische Anerkennung von Eigenleistungen
 - Richtlinienspezifische Anerkennung von Spenden/ Preisgeldern als Eigenmittel,
 - Gestaltungsmöglichkeiten einer stichprobenartigen Prüfung
 - Beschränkung der Regelungsinhalte der Förderrichtlinien auf das Nötigste.
 - o Unterstützung bei der Herleitung und beim Vorhalten eines landeseinheitlichen Auswahlsets von **vereinfachten Kostenoptionen** sowie entsprechende Beratung der Ressorts zur Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen.
- Definition **einheitlicher Standards für die Vorüberlegungen und die Begründung von Richtlinien** (Inhalte Begleitschreiben/ Begründungsvermerk)
- **Aufstellen von Musterrichtlinien**, inklusive konkreter Textbausteine und Best-Practice-Beispielen.
- **Entwicklung der Bausteine eines „Förderbaukastens“** zur Richtlinienerstellung, der bei Umsetzung der Vorschläge zur Digitalisierung allen Richtlinienverantwortlichen zur Verfügung gestellt werden sollte.
- **Begleitung von Lessons-Learned-Prozessen** der Ressorts zu bisherigen Förderungen.
- **Sammlung und Zurverfügungstellung einheitlicher Begrifflichkeiten** in Bezug auf häufig genutzte, grundlegende zuwendungsrechtliche Formulierungen sowie die Durchsetzung der Nutzung dieser Begrifflichkeiten.
- **Überwachung der Umsetzung der eingeleiteten Vereinfachungsmaßnahmen.**

Das Fördergeschäft, mithin die Ausgestaltung der Förderrichtlinien und Abwicklung der Zuwendungsverfahren, ist in Niedersachsen dezentral gesteuert und liegt in der Verantwortung der Förderressorts. Dies ermöglicht zielgerichtete und wirkungsorientierte Förderungen, die die Besonderheiten der einzelnen Förderbereiche und Ressorts berücksichtigen. Mitunter führt dies aber zu einer heterogenen Förderpraxis. Zugleich werden

oftmals vorhandene potentielle Ermessens- und Gestaltungsspielräume wegen Erfahrungsmangel nicht genutzt. Die Zuständigkeiten sind selbst innerhalb der Ressorts stark verteilt und kaum zentralisiert. Lediglich im Bereich des Haushaltsrechts ist eine gewisse Zentralisierung beim jeweiligen BfdH zu erkennen. Dort stehen aber eher der Blick auf die vorhandenen Haushaltsmittel und die Grundzüge der Anwendung des Haushaltsrechts im Vordergrund. Jeder Fachbereich bzw. jedes Ressort legt den Fokus auf den eigenen Aufgabenbereich.

Auch im MF als Hüterin des Haushalts und der Haushaltsordnung sind diese Aufgaben der Ressortverteilung auf sämtliche Spiegelreferate verteilt. Die Mitzeichnung der Förderrichtlinien erfolgt durch die Spiegelreferate in erster Linie aus haushalterischen Gesichtspunkten sowie begleitend im Hinblick auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben. Die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung der Richtlinie verbleibt bei den Ressorts. Darüber hinaus ist das MF für die landesseitige Rechtssetzung im Bereich des Zuwendungsrechts zuständig, verfügt aber über kein eigenes Fördergeschäft.

Die Teilnehmenden der AG 2 sind sich einig, dass eine ressortübergreifende Unterstützung der Ressorts bei grundsätzlichen konzeptionellen und zuwendungsrechtlichen Fragen aktuell von keiner Stelle im erforderlichen Maße erfolgt. Es bedarf einer zentralen Stelle, die eine koordinierende, unterstützende und überwachende Funktionen übernehmen muss.

Damit würde sichergestellt, dass das Vereinfachungspotential von allen genutzt werden kann und auch tatsächlich zur Anwendung kommt. Zudem können weitere Vereinfachungspotentiale kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Bei der Verortung der zentralen Stelle sollten folgende Kriterien Berücksichtigung finden:

- Die Stelle muss über **vertieftes zuwendungsrechtliches Wissen und Erfahrung** zur Richtliniengestaltung verfügen.
- Die zentrale Stelle muss einen **möglichst weitgehenden Überblick über die heterogene Förderlandschaft** haben und darf nicht nur auf einen bestimmten Förderbereich fokussiert sein, denn die Beratungsbedarfe unterscheiden sich stark je nach Förderbereich.
- Es sollte sich um eine Stelle **„auf Augenhöhe“** mit den richtliniengebenden Ressorts handeln. Eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung oder bei einer nachgeordneten Behörde zu verorten, kann dieses selbst „bei Kontrahierungszwang“ nicht gewährleisten.
- Die Stelle muss über **formale Beteiligungsrechte** im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Landesregierung im Rahmen der Ressortbeteiligung verfügen (bspw. erforderliche positive Stellungnahme / Mitzeichnung vor Mitzeichnung des MF; Sanktion bei Nichtumsetzung von Vereinfachungen wäre dann die Nicht-Mitzeichnung der betroffenen RL). Eine lediglich freiwillige Beteiligung der zentralen Stelle würde dem Ziel der Überwachung zur Umsetzung der Vereinfachungen nicht gerecht werden.
- Die zentrale Stelle muss **inhaltlich unabhängig** sein und die Fachperspektive des „Fachressorts“ verlassen. Strukturell sollte die Stelle bewusst **übergeordnet** in der Organisation des jeweiligen Hauses, jedenfalls unabhängig von Förderreferaten und -abteilungen, angesiedelt werden.

Die im Rahmen der Beratungen der AG 2 geäußerte Forderung des LHN, die „Zentrale Stelle Förderwesen“ sollte an die bereits eingerichtete Clearingstelle angesiedelt werden, erscheint aus Sicht der AG 2 und der Clearingstelle selbst als nicht sinnvoll umsetzbar. Zwar sollte die Errichtung von Doppelstrukturen grundsätzlich vermieden werden; bestehende Strukturen sollten, wenn möglich genutzt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass die obigen Anforderungen an die Funktion und Stellung der „Zentralen Stelle Förderwesen“ durch die Clearingstelle nicht erfüllt werden:

- Formal besteht gemäß § 31 a GGO keine Pflicht zur Beteiligung der Clearingstelle bei Richtlinienverfahren. Die verpflichtende Einbindung beschränkt sich vielmehr auf mittelstandsrelevante Gesetze und Verordnungen, siehe § 31 a Abs. 1 S. 1 GGO. Zu sonstigen mittelstandsrelevanten Themen kann die Clearingstelle lediglich freiwillig beteiligt werden. Es fehlt mithin an der erforderlichen Umsetzungs- und Überwachungskompetenz.
- Die Clearingstelle ist für die Prüfung von Vereinfachungen mit dem Fokus auf deren Mittelstandsrelevanz zuständig. Damit besteht eine fachliche Einschränkung des Beurteilungsspielraums. Es handelt sich eben nicht um eine fachübergreifende Stelle.
- Erfahrungen im Förderbereich sind nicht vorhanden.

Hinsichtlich des **Zeitpunkts** der Beteiligung der „Zentralen Stelle Förderwesen“ ist entscheidend, dass diese zu Beginn der Richtlinienaufstellung, nicht erst zu deren Ende eingebunden wird. In der Praxis erscheint es sachgerecht, wenn die zentrale Stelle in der abschließenden Mitzeichnung eine inhaltliche Stellungnahme zur Beachtung der Vereinfachungsvorgaben macht. Auf diese könnte sich das MF bei seiner Mitzeichnung beziehen und im Übrigen ausschließlich haushalterische Aspekte bei der Mitzeichnung berücksichtigen.

Zur Einrichtung der „Zentralen Stelle Förderwesen“ hat der LRH im Rahmen seines Impulsvortrags in der AG 2 gefordert, diese Stelle solle „**personal- und kostenneutral**“ eingerichtet werden. Dies ist aus Sicht der AG 2 grundsätzlich nachvollziehbar. In der AG 2 wurden mögliche Varianten zur Umsetzung dieser Forderung beraten:

Eine „**Poollösung**“ im Sinne eines Teams aus Zuwendungsexpertinnen und – Experten aus verschiedenen Häusern, die lediglich „virtuell“ mit einem flexiblen Teil ihrer Arbeitszeit bei Bedarf an die „zentrale Stelle Förderwesen“ zur Verfügung gestellt werden, erscheint bei der Intensität, Fülle und Dauerhaftigkeit der zu erwartenden Beratungsbedarfe und Aufgaben zur wirkungsvollen Zielerreichung nicht geeignet.

Zur verlässlichen Beratung und wirksamen Überwachung – und ggf. auch Erfolgskontrolle – und zur Umsetzung der konkreten Vereinfachungen ist eine **permanente und personell möglichst kontinuierlich besetzte Ansprechstelle** erforderlich. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die „zentrale Stelle Förderwesen“ den erwarteten mehrjährigen Prozess zur Errichtung einer einheitlichen digitalen Förderplattform intensiv fachlich begleiten muss. Hierzu bedarf es notwendigerweise einer intensiven Standardisierung des Prozesses. Auch dies spricht für die Errichtung einer permanent besetzten „echten“ Stelle.

Der Personalbedarf für diese Stelle ist als Anfangsinvestition zu betrachten, die zu späteren Zeitpunkten zu Personaleinsparungen an anderer Stelle in den Ressorts, aber eben auch durch Aufwandsreduktion außerhalb der Verwaltung bei Projekttragenden entstehen. Es werden daher kaum sofortige freien Stellenanteile zur Deckung des Mehrbedarfs zur Verfügung stehen.

Aus Sicht der AG 2 würde die ressortübergreifende Einrichtung einer „zentralen Stelle Förderwesen“ langfristig ressorteigene Stellen mit ansatzweise ähnlichen Arbeitsaufträgen entbehrlich machen, insbesondere aber in den Bewilligungsstellen.

Eine Bündelung bei der „Zentralen Stelle Förderwesen“ ist auch aus Wirkungsgesichtspunkten erforderlich. Denn um echte Vereinfachungs- und Vereinheitlichungseffekte zu bewirken, darf die Unterstützung durch die zentrale Stelle nicht eine von vielen teilweise themengleichen Unterstützungsleistungen für die Ressorts darstellen.

Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ muss auf jeden Fall **personell ausreichend besetzt** werden. Bei der Entscheidung zur Personalausstattung sind insbesondere die hohen Arbeitsbelastungen in den Bereichen „Herleitung von und Beratung zu Vereinfachten Kostenoptionen“ und „stichprobenartige Verwendungsnachweisprüfungen“ sowie „Erstellen von Musterrichtlinien und -bausteinen“ zu berücksichtigen. Ein „Nadelöhr“ bei der Richtlinienaufstellung aufgrund einer Unterbesetzung der „zentralen Stelle Förderwesen“ und ein entsprechender Investitionsstau bei Landesförderungen sollte auch aus haushalterischer Sicht auf jeden Fall vermieden werden. Die Kosten für den Aufbau und die Schulung der neuen Stelle werden aus Sicht der AG 2 nach dem Anlaufen der Stelle von den erzielten Vereinfachungs- und Vereinheitlichungseffekten deutlich ausgeglichen. Insbesondere die Kosten für die Standardisierung der Richtliniengestaltung werden letztlich durch eine deutliche Verfahrensvereinfachung im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung aufgehoben.

2. Richtlinienaufstellungsverfahren

Vorschlag der AG 2:

1. **Die Bewilligungsstellen sind frühzeitig konstruktiv in das Verfahren einzubeziehen; die Stellungnahmen der Bewilligungsstellen sollten auch tatsächlich berücksichtigt werden.**
2. **Stakeholder sind möglichst frühzeitig zu beteiligen; Beteiligungsfristen sollten nur im Ausnahmefall verkürzt werden.**
3. **Aufstellung von Muster-Prozessen zur Richtlinienabstimmung durch die „Zentrale Stelle Förderwesen“**
4. **Bei Beteiligung der noch einzurichtenden „Zentralen Stelle Förderwesen“ bei der Richtlinienaufstellung können Mitzeichnungsfristen bei der Ressortbeteiligung evtl. verkürzt werden.**

Begründung: In den Beratungen der AG 2 hat sich hinsichtlich der Richtlinienaufstellung und -gestaltung der Eindruck bestätigt, dass große Qualitätsunterschiede zwischen den Richtlinienentwürfen bestehen und es häufig an bewussten und schriftlich niedergelegten Grundsatzentscheidungen fehlt. Siehe hierzu Punkt 1.

Muster-Prozesse sollten beispielsweise eine standardmäßige Vorab-Beteiligung der Bewilligungsbehörden an der Richtlinienaufstellung beinhalten, um praktische Hinweise zur Umsetzbarkeit der Richtlinien frühzeitig berücksichtigen zu können. Außerdem sollte eine frühzeitige Beteiligung der Stakeholder vor den offiziellen Beteiligungsverfahren erwogen werden, um die Verbandsanhörungen effizienter zu gestalten.

Durch unzureichende bzw. zu kurze Fristsetzungen/ Fristverkürzungen im Rahmen der Verbandsbeteiligung und eine mangelhafte Vorabstimmung mit den Bewilligungsstellen werden bestehende Potentiale der Beteiligungsverfahren häufig nicht sinnvoll genutzt. Mit der Aufstellung einheitlicher Musterprozesse wird dieses Problem adressiert.

3. Stärkere Nutzung der Möglichkeiten künstlicher Intelligenz (KI)

Vorschlag der AG 2: Um die vielfältigen und sinnvollen Einsatzmöglichkeiten für KI in der Fördermittelverwaltung umzusetzen, bedarf es einer Digitalisierung der Förderverfahren in der Verwaltung. Der Einsatz von KI ist insbesondere bei der Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung stärker als bisher zu berücksichtigen.

Begründung: Die Nutzung von KI wird seitens der AG 2 als eine Möglichkeit gesehen, die knappen Personalressourcen in den Bewilligungsbehörden effizienter einzusetzen und so die Dauer von Bewilligungs- und/ oder Auszahlungsverfahren entscheidend zu verkürzen. Der Einsatz von KI wurde gerade im Bereich Risikobewertung als Grundlage für eine Stichprobenprüfung oder in der Fachprüfung einfach gelagerter Sachverhalte vorgeschlagen.

4. Verbindlichkeit des Ausgabenplans (Nummer 1.2 ANBest-P)

Vorschlag der AG 2: Die ANBest-P werden insofern an die anderen ANBest angepasst, als der Ausgabenplan hinsichtlich seines Gesamtergebnisses verbindlich ist. Maßgeblich ist die Erreichung des Zuwendungszwecks.

Begründung: Die Nummer 1.2. der ANBest-P regelt die Verbindlichkeit des Ausgabenplans abweichend von den ANBest-GK, den ANBest-EFRE/ ESF+ und den ANBest-ELER. Nach den Regelungen der ANBest-P sind Verschiebungen zwischen den Ausgabengruppen nur bis 20 % zulässig. Für darüberhinausgehende Verschiebungen wäre ein Änderungsantrag zu stellen. In den anderen ANBest ist hingegen geregelt, dass der Ausgabenplan hinsichtlich seines Gesamtergebnisses verbindlich ist. Aus Sicht der AG 2 besteht kein sachlicher Grund, an dieser Stelle zwischen den ANBest-P und den sonstigen ANBest zu unterscheiden. Verschiebungen innerhalb der Ausgabengruppen sollten auch hier flexibel möglich sein, solange der Zuwendungszweck erreicht wird.

5. Anerkennung ehrenamtlicher Leistungen

Vorschlag der AG 2: Keine Änderung der VV/ VV-GK zur LHO erforderlich. Jedoch Unterstützung durch die „Zentrale Stelle Förderwesen“ bei der Festlegung und Herleitung des angelegten Pauschalsatzes sinnvoll.

Begründung: Die in der AG geforderte grundsätzliche Anerkennung ehrenamtlicher Leistungen im Projekt ist gemäß VV Nr. 2.3 Satz 3 zu § 44 LHO bereits jetzt möglich. Eine Änderung der genannten VV ist daher nicht notwendig.

Die in der AG vorgeschlagene Aufnahme eines konkreten Betrages oder einer vorgegebenen Herleitung erscheint aus Sicht der AG nicht sinnvoll, da sich die verwendete Datengrundlage im Laufe der Zeit durchaus verändern kann und eine Überprüfung und etwaige Erhöhung des anerkannten Pauschalbetrages möglich sein sollte.

Es besteht jedoch offensichtlich Unterstützungsbedarf bei der Festlegung und Herleitung konkreter Pauschalbeträge zur Nutzung der bereits bestehenden Anerkennungsmöglichkeit ehrenamtlicher Leistungen im Projekt. Diese Unterstützung sollte ebenfalls von Seiten der „Zentralen Stelle Förderwesen“ geleistet werden.

6. Einführung einer dritten Zuwendungsart in VV Nr. 2.3 zu § 23 LHO

Vorschlag der AG 2: Kein Änderungsbedarf der VV Nr. 2.3 zu § 23 LHO

Begründung: Die AG hat ausführlich beraten, inwiefern neben den Kategorien „Institutionelle Förderung“ und „Projektförderung“ eine dritte Kategorie für mehrjährige, aber nicht dauerhafte Projekte erforderlich ist. Im Rahmen der zweiten Sitzung der AG wurde der seitens der ALLviN vorgebrachte Vorschlag beraten, in VV Nr. 2.3 zu § 23 LHO eine dritte Zuwendungsart zu etablieren, um das Feld der „quasi-institutionellen“ Förderung besser abdecken zu können.

Im Nachgang zur zweiten Sitzung hat das MF verschiedene Argumente gegen die Einführung einer solchen dritten Zuwendungsart vorgebracht. Zum einen argumentiert das MF mit dem Einheitlichkeitsgrundsatz der Haushaltsordnungen, der gerade in diesem strukturellen Bereich gelte. Dieses Argument vermag jedoch angesichts der im Rahmen der Arbeit des Vorsitzes offenbaren eklatanten Unterschiede zwischen den einzelnen Landeshaushaltsordnungen nicht vollumfänglich zu überzeugen. Jedoch verfängt das zweite Argument des MF, dass bereits bisher im Rahmen der geltenden VV zu § 23 LHO ausreichend Möglichkeiten bestehen, um im Ausnahmefall überjährige Projekte zuzulassen.

Aus Sicht der AG 2 hängt die Notwendigkeit der Einführung einer dritten Zuwendungsart eng mit der Verwirklichung weiterer Vereinfachungsvorschläge an anderer Stelle zusammen. So würde mit einer Lockerung des Verbots des vorzeitigen Vorhabenbeginns unterhalb der vorgeschlagenen Wertgrenzen bereits eine bestehende Hürde für die Zuwendungsempfänger abgebaut werden. Eine weitere Hürde liegt im Bedarf nach einer frühzeitigen haushalterischen Mittelbereitstellung. Dieses Ziel kann jedoch nur durch eine Änderung der Haushaltspraxis (siehe „Weitergehende Empfehlungen“) erreicht werden, nicht vorrangig durch die Änderung der VV zur LHO. Es bedarf somit keiner LHO-Änderung. Dieses Ergebnis wurde auch auf Staatssekretärebene bestätigt.

7. Genereller Vorrang des Erstattungsprinzips

Vorschlag der AG 2: Kein Änderungsbedarf zu den VV/VV-GK zu § 44 LHO.

Begründung: Die AG 2 ist zu dem Ergebnis gelangt, dass kein Bedarf besteht, die bestehenden Regelungen in VV/ VV GK Nr. 7 zu § 44 LHO dahingehend anzupassen, dass ein genereller Vorrang des Erstattungsprinzips besteht. Grundsätzlich ist eine vorschüssige Auszahlung landeszuwendungsrechtlich möglich und erscheint für bestimmte Förderbereiche oder für bestimmte Gruppen von Zuwendungsempfänger in der Landesförderung nach wie vor erforderlich. Bei der Abwägungsentscheidung zur Zulassung einer Vorschusszahlung sind neben den geschilderten Verwaltungsaufwänden der Bewilligungsbehörden auch die erhöhten Anforderungen zur getrennten Buchung und Darstellung von Vorschüssen und Erstattungen in den IT-Systemen der Bewilligungsbehörde zu berücksichtigen. Es sollte insgesamt eine ausgewogene Balance zwischen Notwendigkeit einer vorschüssigen Zahlung, vereinfachten Abschlagszahlungen und dem Erstattungsprinzip gefunden werden. Eine Entscheidungshilfe für richtliniengebende Ressorts mit typischen Argumenten für und wider Vorauszahlungen sollte den zentralen Unterlagen zur Richtlinienaufstellung beigefügt werden. Auch hier sollte die „Zentrale Stelle Förderwesen“ unterstützend tätig werden.

Für den Bereich der EU-Förderung erscheinen vorschüssige Zahlungen aufgrund der aktuellen Rechtslage hingegen nicht sinnvoll. Vorschusszahlungen werden nach EU-Recht zwar nicht ausgeschlossen, würden aber ein hohes Finanzierungsrisiko auf Seiten des Landes bedeuten.

Denn Ausgaben können gegenüber der EU nur im Erstattungsprinzip abgerechnet werden, also nach Prüfung der Ausgaben bzw. der Bedingungen der vereinfachten Kostenoptionen. Werden dabei Fehler festgestellt, können die vorfinanzierten Ausgaben nicht bei der EU abgerechnet werden.

8. Einheitlicher Beurteilungszeitpunkt zur Vorsteuerabzugsberechtigung

Vorschlag der AG 2: Keine Änderung der LHO erforderlich.

Begründung: In der AG 2 wurde die Frage diskutiert, inwiefern ein einheitlicher Beurteilungszeitpunkt für die Feststellung der Vorsteuerabzugsberechtigung festgelegt werden sollte. Hintergrund ist die im Unionsrecht und Landesrecht nahezu identische Vorgabe, dass eine als Vorsteuer abziehbare Umsatzsteuer nicht förderfähig ist. Zum Zeitpunkt der abschließenden Förderentscheidung wäre dies nachweislich gegeben. Insbesondere aufgrund der vorgetragenen Bedenken des MF wird dieser Vorschlag seitens der AG 2 nicht weiterverfolgt. Auf Staatssekretärebene wurde diese Entscheidung bestätigt.

IV. Weitergehende Empfehlungen der AG 2

Im Verlaufe der Beratungen wurden in der AG 2 auch Vorschläge zusammengetragen, die über den eigentlichen Arbeitsauftrag der AG mit ausschließlichen Blick auf §§ 23, 44 LHO und die zugehörigen VV hinausgehen. Diese Vorschläge sind im Folgenden als „weitergehende Empfehlungen“ dargestellt:

1. Einrichtung einer zentralen Beihilfestelle

Empfehlung der AG 2: Die AG 2 empfiehlt, die im Koalitionsvertrag geforderte – und seitens der AG für notwendig erachtete – zentrale Beihilfestelle für das Land Niedersachsen einzurichten. Die AG 2 sieht insbesondere verstärkten Beratungsbedarf zur Nutzung der Freistellungsmöglichkeiten nach DAWI/ De-Minimis sowie nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung.

Begründung: Die Komplexität des Beihilferechts hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Auch die Bedeutung des Beihilferechts ist durch die Berücksichtigung von Prüfungen der EU oder auch des Landesrechnungshofes stark gewachsen.

Dringend erforderlich ist daher ein hinreichendes Wissen auf Ressortebene bei der Konzeptionierung der Förderprogramme sowie auf Ebene der Bewilligungsbehörden. Die im Koalitionsvertrag angelegte Idee zur Einrichtung einer zentralen (Beihilferechts-) Beratungsstelle für die Ressorts sollte daher weiterverfolgt werden. In der AG 2 wurde insbesondere festgestellt, dass die Ressorts sich ihrer Gestaltungsspielräume zur DAWI/ De-Minimis-Verordnung sowie der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung nicht bewusst sind. Die zentrale Beihilferechtsstelle sollte die Ressorts insbesondere bei diesem Thema unterstützen und Gestaltungsmöglichkeiten konkret aufzeigen.

Einigkeit der Ressorts besteht darin, dass die zentrale Beihilfestelle von der „Zentralen Stelle Förderwesen“ getrennt betrachtet werden muss.

2. Stärkere Nutzung von Globalzuweisungen

Empfehlung der AG 2: Globalzuweisungen sollten in der Praxis zum Regelverfahren werden, von dem es lediglich in begründeten Fällen Ausnahmen geben soll.

Begründung: Die AG 2 hat festgestellt, dass die Mittelzuweisungen an die Bewilligungsstellen in der Praxis sehr unterschiedlich erfolgen. Während EFRE/ ESF+-Mittel jeweils zu Jahresbeginn als „Globalzuweisung“ zugewiesen werden (sämtliche Mittel für eine Richtlinie statt einzelfallbezogener Zuweisungen) und direkt zur Projektförderung eingesetzt werden können, müssen Landesmittel häufig per Einzelfreigabe cent-genau angefordert werden. Dieses Vorgehen verursacht in der Praxis einen unnötig hohen Verwaltungsaufwand. Zur besseren Planbarkeit der Mittelverfügbarkeit für die Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfangenden sollten Globalzuweisungen an die Bewilligungsstellen in der Haushaltspraxis den Regelfall darstellen.

3. Änderung der Haushaltspraxis zu mehrjährigen Förderungen

Empfehlung der AG 2: Bei mehrjährigen Projekten sollte die Möglichkeit von Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan stärker genutzt werden.

Begründung: Mehrjährige Projekte stehen in der reinen Landesförderung häufig vor dem Problem, dass die Mittelsituation für das Folgejahr unklar ist und „neue“ Haushaltsmittel erst nach Freigabe durch MF teils erst im 2. Quartal des Folgejahres zur Verfügung stehen. Hier sollten bestehende haushalterische Gestaltungsmöglichkeiten aus Sicht der AG 2 häufiger und bewusster genutzt werden. Durch das Ausbringen und Nutzen von Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan können Projekte mehrjährig angelegt und bewilligt werden.

4. Verzicht auf die Erhebung von Gebühren

Empfehlung der AG 2: Der Verzicht auf die Erhebung von Gebühren sollte mit Blick auf die Allgemeine Gebührenordnung geprüft werden.

Begründung: Die Erhebung von Gebühren verursacht in der Praxis einen erheblichen Mehraufwand der Bewilligungsstellen. Der erforderliche Verwaltungsaufwand steht häufig außer Verhältnis zur Höhe der Gebühren. Daher erscheint ein grundsätzlicher Verzicht auf die Gebührenerhebung in der Landesförderung sinnvoll. Diese Frage ist vom Auftrag der AG 2 nicht abgedeckt.

5. Zustimmungspflichten nach §§ 58,59 LHO

Empfehlung der AG 2: Die in §§ 58,59 LHO festgelegten Grenzwerte für die Zustimmungsbedürftigkeit durch die oberste Landesbehörde und das MF (z.B. Stundungen etc.) sollten überprüft und ggf. angehoben werden.

Begründung: Eine Erhöhung der Grenzwerte würde zu einer Entlastung der Bewilligungsstellen führen. Diese Frage ist vom Auftrag der AG 2 nicht abgedeckt.

6. Bildung von Rücklagen bei der institutionellen Förderung

Empfehlung der AG 2: Im Rahmen der institutionellen Förderung sollten in einem gewissen Maß Rücklagen zugelassen werden. Es wird angeregt, einen relativen Anteil von 15% der institutionellen Förderung als „rücklagenfähig“ zu gestalten.

Begründung: Unvorhergesehene oder unerwartete größere Ausgaben (Reparaturen und Ersatzbeschaffungen, hohe Tarifsteigerungen etc.) können oft nur unter schwierigen Bedingungen mit dem meist engen Budget aufgefangen werden. Von einer vorgegebenen absoluten Summe (wie in oben abgebildeten Fall) wird abgeraten, um der unterschiedlichen Beschaffenheit der institutionell geförderten Landeseinrichtungen (Fördervolumen, Mitarbeiterzahl) begegnen zu können.

E) Abschließende Bemerkungen

I. Priorisierung der Vorschläge

Die oben dargestellten Vereinfachungsvorschläge im Rahmen der VV zur LHO sind eng aufeinander abgestimmt und können nur dann ihre vereinfachende Wirkung entfalten, wenn sie als Maßnahmenbündel verwirklicht werden. Denn bei Veränderungen im komplexen Gefüge des Zuwendungsrechts müssen die komplexen Wechselwirkungen der einzelnen Vorschriften untereinander berücksichtigt werden. So bedingt beispielsweise die weitgehende Nutzung vereinfachter Kostenoptionen viele der weiteren Vorschläge. Es ist daher nicht sinnvoll, einzelne Vereinfachungsvorschläge aus dem Gesamtgefüge herauszureißen und zu priorisieren.

Mit Blick auf die **zuwendungsrechtlichen Änderungsbedarfe im Rahmen der VV zur LHO** sind daher sämtliche benannten Vereinfachungen mit gleicher Dringlichkeit umzusetzen. Auf eine schrittweise Einführung sollte verzichtet werden. Zudem wären die VV dann in einem einzigen Änderungsschritt angepasst und müssten nicht in mehreren Stufen abgestimmt werden.

II. Zeitliche Umsetzung der Vorschläge

Auf die konkrete Umsetzung der beschlossenen Änderungen der Verfahrensvorschriften zur LHO durch das MF hat die AG keinen Einfluss. Zeitliches Ziel sollte es jedoch sein, dass diese Vereinfachungen möglichst zeitnah und spätestens **binnen eines Jahres** durch das MF umgesetzt werden. Dort wo erforderlich, ist das Einvernehmen mit dem LRH durch MF herzustellen.

Die Einrichtung der „Zentralen Stelle Förderwesen“ sowie die Einrichtung einer koordinierenden Digitalisierungsstelle sind - neben der im Koalitionsvertrag angestrebten Beihilferechtsstelle – zentrale Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Vereinfachungen. Die Einrichtung dieser Stellen sollte daher ebenfalls zeitnah und spätestens **binnen eines Jahres** erfolgen.

Die **weitergehenden Empfehlungen der AG** sollten in den jeweils zuständigen Gremien ebenfalls mit hoher Priorität verfolgt werden. Hierzu wäre ein **Zwischenbericht** der zuständigen Gremien an das Kabinett **nach Ablauf eines Jahres** sinnvoll.

III. Evaluation mit Wirkungsanalyse nach Ablauf von 5 Jahren ab Umsetzung

Da viele der oben dargestellten Vereinfachungsvorschläge auf Erfahrungswerten beruhen, erscheint eine Evaluation und Wirkungsanalyse nach Ablauf einer gewissen Zeit nach Umsetzung der entsprechenden LHO-Änderungen als dringend geboten. Im Rahmen der Evaluation ist insbesondere zu untersuchen, inwiefern die festgelegten Grenzwerte sich in der Praxis tatsächlich als geeignet und angemessen erwiesen haben, um die intendierte Vereinfachungswirkung zu erzielen, ohne die Steuerungsmöglichkeiten des Landes aufzugeben zu haben. Zeitlich erscheint eine solche Evaluation nach Ablauf von fünf Jahren nach Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen der LHO bzw. der VV/VV-GK zur LHO sinnvoll. Der genaue Auftrag der Evaluation sollte zwischen MF und der „Zentralen Stelle Förderwesen“ abgestimmt werden.

IV. Umgang mit Förderungen des Bundes in Niedersachsen

Mit Blick auf Förderungen des Bundes fehlt auf Landesebene aktuell eine direkte Durchgriffsmöglichkeit. Anders als im Bereich der EU-Förderung, wo es mit der jeweiligen Verwaltungsbehörde für ESF+/ EFRE bzw. ELER (im MB bzw. ML) eine zentrale Ansprechstelle mit einer förderstrategischen Vorstellung gibt, liegt es in der Bundesförderung an den jeweiligen Fachreferaten der jeweils zuständigen Ressorts, in den Arbeitsgruppen mit dem Bund im Vorfeld des Abschlusses von Verwaltungsvereinbarungen tätig zu werden, um Vereinfachungen auch gegenüber dem Bund umzusetzen. Die fachlich zuständigen Referate bzw. die jeweiligen Mitarbeitenden sind nicht zwangsläufig gleichzeitig auch Expertinnen und Experten im Bereich Förderverfahren und haben mit der Thematik nicht zwangsläufig regelmäßig Berührungspunkte. Insoweit erscheint es sinnvoll, dass die Ressorts sich selbst verpflichten, bei Gesprächen mit dem Bund über Fördermittel künftig immer auf eine möglichst einfache Auskehrung der Mittel hinzuwirken, und dass die Einhaltung dieser Verpflichtung und die Erreichung des strategischen Ziels einer möglichst wirkungsvollen Umsetzung der Fördermittel auch nachgehalten werden. Die „Zentrale Stelle Förderwesen“ könnte hier zukünftig die Verhandlung von Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund begleiten.